SÉMAPHORES

UNE SOCIÉTÉ DU GROUPE ALPHA

Observatoire de l'action économique régionale

Pour un renouvellement des pratiques de développement économique local

Juin 2010

Sommaire

Préface

Notre démarche

Première partie : Appréciation de l'action économique des régions

- Classement régional, mode d'emploi
- Le classement Sémaphores
- Les enseignements génériques

Deuxième partie : Des disparités régionales

Troisième partie : Les recommandations de Sémaphores pour un renouvellement des pratiques de développement économique local

- Repenser la structuration de l'économie régionale dans sa totalité
- Mieux articuler développement économique et aménagement du territoire
- Débattre des questions de gouvernance
- Construire l'éventail des moyens d'action économique
- Préserver les compétences et les savoir-faire
- Accentuer la contribution d'autres apports au développement économique que sont la culture, l'artisanat, le tourisme et l'économie sociale et solidaire

Quatrième partie : Détail de l'action économique des 22 régions métropolitaines

Disponible uniquement sur la version électronique (CD)

Préface

Noter et classer l'action économique des régions. L'exercice auquel s'est livré Sémaphores est risqué. Le classement comme la notation portent en effet en eux le danger d'une appréciation trop synthétique pour être comprise, trop brute pour ne pas être brutale, trop univoque pour ne pas pouvoir être instrumentalisée.

En procédant ainsi, Sémaphores fait donc le pari que tous ceux qui prendront connaissance de ces notes et de ce classement ne s'y arrêteront pas mais iront jusqu'à examiner la méthodologie retenue d'abord, l'évaluation qui a conduit à ce résultat ensuite, et les enseignements qui en sont tirés enfin.

Il faut dire que le jeu en vaut la chandelle. L'évaluation des politiques publiques – si on la distingue bien sûr de la simple émission d'un jugement non étayé – reste encore, malgré les très nets progrès découlant de la démarche de la LOLF, trop peu développée dans notre pays ; le développement économique local ne fait pas exception en la matière. Cette présence relativement faible contraste avec une attente croissante, de la part tant des citoyens que des élus, d'appréciations sinon objectives, du moins impartiales, sur l'action publique. L'évaluation des politiques publiques apparaît ainsi, pour peu que l'on admette qu'elle « comporte toujours un jugement de valeur » (1) et n'a donc pas de caractère absolu, comme le point de départ nécessaire à un débat argumenté et étayé.

C'est tout l'intérêt et la valeur de la démarche de Sémaphores, d'autant que le débat est peut-être ce qui manque le plus au développement local.

Y a-t-il quelque chose de plus consensuel que le développement économique local ? Tout le monde est évidemment pour, tout le monde veut en faire une priorité, et d'ailleurs, tout le monde veut en faire tout court, ce qui ouvre bien sûr la question de l'articulation des compétences, sur laquelle nous reviendrons. Mais, même sur les modalités, l'étude de Sémaphores montre clairement la grande proximité des principales options retenues. C'est le cas de la priorité donnée aux filières ou aux implantations exogènes, alors même que, souligne l'étude, les premières peuvent aboutir à des effets de concentration néfastes, et que les secondes ne sont généralement pas les plus créatrices d'emplois à long terme.

On aboutit ainsi à un paradoxe : alors que la démarche décentralisatrice est censée permettre d'adapter les solutions à chaque territoire et doit donc logiquement aboutir à une hétérogénéité des solutions retenues, on constate au contraire une grande uniformité dans les choix effectués. Ce paradoxe n'est d'ailleurs malheureusement pas propre au développement économique local. J'ai déjà été amené à souligner qu'il trouvait aussi à s'appliquer s'agissant des décisions relatives aux équipements publics (quelle commune n'a pas ou ne voudrait pas avoir sa propre salle polyvalente ?).

Les causes n'en sont pas toujours évidentes. Pour le développement économique local, Sémaphores pointe l'importance de la déclinaison régionale de dispositifs nationaux tels que ceux proposés par Oséo, ce qui me paraît effectivement un élément d'explication pertinent. Mais quelles qu'en soient les causes, il n'en demeure pas moins que chacun gagnerait à un renforcement du débat sur le développement économique local.

La nécessité d'un tel renforcement ne pourra d'ailleurs qu'augmenter compte tenu de l'évolution prévisible du contexte dans lequel s'inscrit l'action économique des régions.

(1) *« L'évaluation comporte toujours un jugement de valeur sur des politiques ou des actions publiques, mais un jugement élaboré à travers un processus cognitif rigoureux qui implique la mobilisation d'un appareil critique cohérent et le plus pertinent possible »* (rapport sénatorial, n° 392 de MM Joël Bourdin, Pierre André et Jean-Pierre Plancade, 2004).

Préface

Comme le relève en effet l'étude, la compétence économique des régions est, en vertu de la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales, celle d'un « improbable rôle de coordination ». La région doit donc composer avec l'action économique d'autres échelons locaux : départements, mais aussi intercommunalités et, si elles ont la taille suffisante, communes. L'action de ces échelons infra-locaux est d'ailleurs probablement un facteur explicatif puissant des orientations retenues par chaque région en matière de développement économique local.

Cet enchevêtrement des compétences en matière de développement économique devrait d'ailleurs, sauf coup de théâtre, probablement survivre au projet de loi de réforme des collectivités territoriales, même si l'état final de celui-ci, débattu à l'Assemblée nationale alors que ces lignes sont écrites, n'est pas encore connu. Le conseiller territorial notamment n'aboutira pas à éclaircir cet enchevêtrement, mais vraisemblablement plutôt à cantonaliser l'action régionale, ce qui ne sera évidemment pas sans conséquence sur le développement économique local. Car même s'il faut prendre garde à ne pas se concentrer uniquement sur ce que Sémaphores nomme « l'économie de taille critique », un véritable développement économique local ne saurait se passer de cette dimension ; or celle-ci aura bien des difficultés à survivre à une cantonalisation de l'action régionale.

L'enchevêtrement des compétences a d'ailleurs un avenir d'autant plus radieux qu'il dépend également beaucoup – essentiellement diront certains – de la réticence constante de l'État à abandonner même celles de ses compétences qu'il n'exerce pas correctement. C'est par exemple le cas en matière de formation professionnelle, qui reste éclatée entre État, régions et bien sûr partenaires sociaux, alors même que le débat sur la création de Pôle Emploi fournissait l'occasion de simplifier le dispositif au profit des régions. Des outils essentiels en matière de développement économique local restent ainsi dans les mains de l'État, lequel n'est pourtant pas toujours le mieux placé pour s'en servir.

Mais au-delà de la question des compétences, c'est évidemment la question des ressources qui risque de limiter les politiques de développement économique local. L'étude rappelle justement que l'autonomie fiscale des régions a été supprimée en même temps que la taxe professionnelle. Ajoutée au gel annoncé des dotations d'État, cela prépare une ère jusqu'à présent inédite dans l'histoire régionale, et plus généralement des collectivités : celle de la réduction continue de leurs marges de manœuvre, coincées entre des dépenses toujours dynamiques (du fait de l'inflation, de la démographie, du développement des normes...) et des recettes désormais atones.

C'est à ce nouveau contexte que les régions doivent donc se préparer. Les recommandations de cette étude, telles que l'encouragement à développer des outils mutualisés ou la réflexion sur les dispositifs d'aide pour limiter les effets d'aubaine découlant des logiques de guichets, pourront certainement les y aider.

Jean-Pierre Balligand, député de l'Aisne, membre de la Commission des finances,
président de Aisne Développement

Notre démarche

À l'aube du premier mandat intégral de compétence économique des régions, il nous a semblé pertinent de dresser un état des lieux, si subjectif soit-il, ne serait-ce que pour éclairer leur action future.

Les régions n'ont reçu la compétence économique (et encore, réduite à un improbable rôle de coordination) qu'à mi-mandat : du fait de la loi Raffarin d'août 2004 et de la conditionnalité qu'elle imposait, quant à l'élaboration préalable d'un SRDE (1), laquelle a généralement occupé l'ensemble de l'année 2005.

Dès lors, nous devons apprécier leur action sur un temps court (2006-2009), manifestement infra-économique. En outre, cette action démarre au moment de la plus grande crise depuis 80 ans, elle-même faisant suite à une période plutôt faste, peu propice aux innovations et initiatives en tous genres.

De ce fait, l'état de préparation des régions à ces questions était pour le moins inégal et presque toujours lacunaire. Leur action doit être jugée à cette aune, avec toutes les indulgences d'usage.

Pour certaines d'entre elles, la compétence économique est intervenue alors que leur territoire bénéficiait encore de lourds dispositifs d'État ; elles ont alors été tentées de surseoir à certaines dimensions de leur action (notamment défensives, lorsque des dispositifs souvent efficaces de revitalisation ou de reconversion existaient : que l'on pense à la Picardie, la Lorraine, la Bourgogne, etc.).

Par ailleurs, l'incommensurable faiblesse des budgets des régions françaises, en regard des réalités observables dans les pays européens comparables, ne permet pas d'attendre d'elles monts et merveilles, mais seulement une politique complémentaire, incitative et palliative.

Ces deux paramètres – démarrage tardif de l'action, en raison du cadre légal, et manque de moyens affectés – interdisent tout raisonnement reposant sur des indicateurs chiffrés de richesse régionale, fussent-ils même appréciés en variation.

Autrement dit, après si peu de temps et si peu de moyens, la prégnance des situations de départ, très inégales par définition, tordrait toute évaluation chiffrée en faveur des régions à meilleur potentiel économique initial.

En conséquence, l'appréciation de l'action économique des régions est nécessairement qualitative et s'est concentrée sur la panoplie d'actions déployées Cette observation, subjective par nature, sera enrichie de l'analyse des résultats de ces actions, au cours de ce mandat.

Établir un classement voire un observatoire de l'action économique régionale, à ce stade, n'est qu'une gageure.

En dépit des obstacles énoncés ci-dessus et en raison de l'intérêt d'un premier état des lieux, Sémaphores a pris le parti de vous livrer une lecture et une analyse de l'action économique des régions.

Que le mode d'emploi de ce classement en soit d'emblée éclairci.

(1) Schéma régional de développement économique.

CLASSEMENT RÉGIONAL, MODE D'EMPLOI

Ce mode d'emploi réside, pour partie, dans la liste des critères suivants pris en compte de façon équivalente :

1. Développement des filières
2. Appui au développement des entreprises
3. Soutien à la création et reprise-transmission d'entreprise
4. Politique d'emplois et de compétences
5. Soutien à l'innovation
6. Attractivité territoriale (au plan marketing et immobilier)
7. Économie sociale et solidaire
8. Prise en compte des enjeux environnementaux
9. Actions face à la crise
10. Note globale : caractère offensif ou défensif de l'action entreprise par la région.

Ces critères ont été notés de un (minimum) à six (maximum) et leur moyenne arithmétique rassemblée dans la note globale (1).

Mais ce mode d'emploi ne s'y résume pas. Nous avons donc privilégié dans nos **notations multi-critères** :

- **l'originalité des actions** mises en place (à titre d'exemple : aucune région n'a négligé la création d'entreprises ; certaines ont su l'interpréter et la mettre en valeur mieux que d'autres ou mieux que précédemment),
- **la largeur de la panoplie** déployée,
- **sa cohérence** en regard de la situation et des besoins régionaux,
- **l'expression d'un choix**, d'une vision, d'une philosophie du **développement économique local**,
- **la force de frappe** des dispositifs **et le volontarisme** dans leur diffusion : trop de régions se sont satisfaites d'une sous-consommation des aides annoncées et non accompagnées d'une politique active de diffusion,
- **la capacité des régions à sortir de la simple duplication des dispositifs nationaux**, *in fine* non différenciant puisque partout déployés : pôles de compétitivité, Plie, garanties Oséo, etc.
- la présence de dimensions spontanément négligées eu égard à l'ambiance de la période considérée :
  - présence d'un volet défensif ou adaptatif pour accompagner les restructurations d'entreprises,
  - préférence pour une logique proactive en direction des entreprises plutôt que pour une « politique de guichet »,
  - existence d'une dimension compétences, au-delà des seules dimensions emploi-formation,
  - politique de solidarité territoriale, donc infrarégionale,
  - souci de l'économie « vivrière », non technologique, non filiérisée (parce qu'elle représente la majorité des emplois…),
  - existence d'un réel volet d'appui au développement des entreprises, hors du seul prisme de l'innovation et de la R & D (omniprésent, jusqu'à l'effet d'éviction ou de sidération vis-à-vis des besoins réels des entreprises…).

Ces points menaçaient parfois d'être perdus de vue. La crise a rappelé le caractère impérieux et permanent de leur bien-fondé…

Cela n'empêche pas des difficultés, presque insurmontables, d'apparaître. Au hasard, on peut souligner les suivantes :

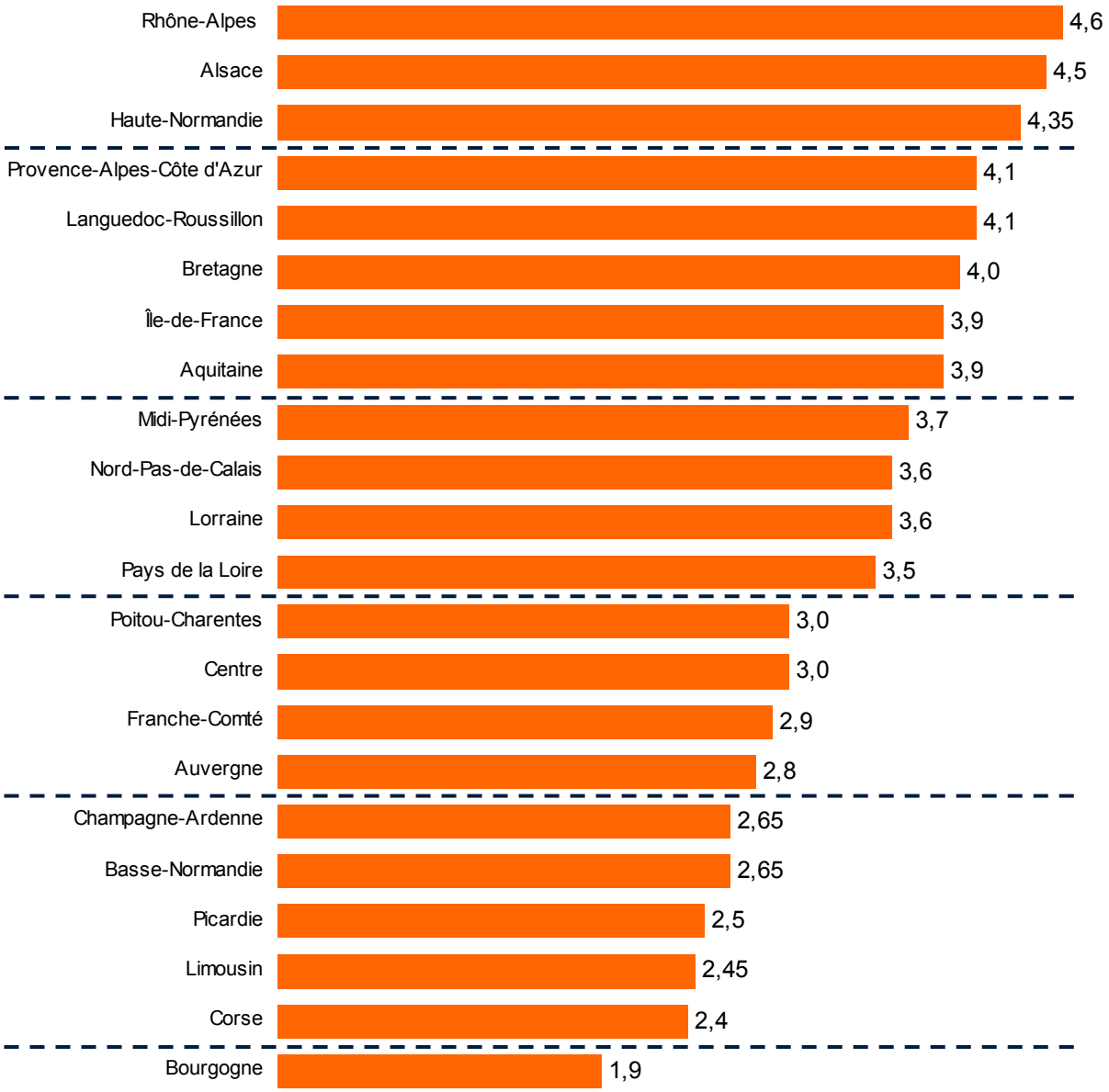
- certaines régions ont choisi une action essentiellement palliative, estimant certainement que leurs handicaps étaient trop forts pour être surmontés, du moins dans un premier temps. Comment apprécier ce choix, qui concerne un bon tiers des régions ?
- d'autres ont tardé à mettre en route leurs principaux dispositifs, par ailleurs fort appréciables *in fine* : comment juger par exemple l'Île-de-France, la Basse-Normandie ou les Pays de la Loire, au vu de leur accélération intervenue seulement en 2008/2009, dans une comparaison à l'Alsace ou à Rhône-Alpes, parties bien en avance ? Leur notation s'en est trouvée en tout état de cause affectée ;
- enfin, quelques-unes d'entre elles se sont concentrées sur un nombre restreint d'objectifs : dès lors, leur classement peut en souffrir, sans pour autant que la radicalité de ces choix soit injustifiable économiquement, *a fortiori* politiquement…

Quoi qu'il en soit, il ressort quelques enseignements de notre classement si perfectible et contestable soit-il.

Appréciation de l'action économique des régions

LE CLASSEMENT SÉMAPHORES

Ce classement est réalisé sur la base de la note globale qui reflète le caractère offensif ou défensif de l'action entreprise par la Région en termes de développement économique local.



L'échelonnement des notes — de 4,6 à 1,9 — montre d'abord que **la cause économique n'a pas revêtu la même importance de priorité selon les régions**, soit qu'elles n'y étaient pas également prêtes, soit que d'autres priorités aient été émises, en provenance d'autres champs (on pense aux régions à forts enjeux de transports, de formation initiale ou à réalité agricole prégnante).

Une inégalité manifeste apparaît, au détriment des « régions pauvres » : trois ans, ce n'est pas assez pour inverser la tendance, pour mobiliser des milieux économiques peu habitués à l'action collective, pour définir des dispositifs audacieux, surtout si des urgences sociales apparaissent au milieu du gué…

Ceci dit, on observe clairement quelques groupes de régions :

1. **En tête de classement** (de 4,6 à 4,35), **un trio de régions riches**, ayant pris le développement économique à bras-le-corps : Rhône-Alpes, Alsace, Haute-Normandie.
2. **Juste derrière** (entre 4,1 et 3,9), **un groupe de régions plutôt innovantes**, ayant exprimé des choix marqués, quitte à laisser apparaître un manque de force de frappe ou à accepter quelques impasses bénignes : Languedoc-Roussillon, Paca, Bretagne, Île-de-France, Aquitaine. On notera que leurs politiques sont très dissemblables entre elles…
3. **Ensuite** (de 3,7 à 3,5), **des régions dont l'action couvre largement les besoins**, mais souvent sans trop d'éléments marquants : Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais, Lorraine, Pays de la Loire.
4. En **dessous de la moyenne arithmétique**, mais à un niveau encore très consistant de l'action économique (notes de 3 à 2,8), on trouve **des régions ayant trié fortement dans leurs priorités** : le Poitou-Charentes en est un bon exemple, tout comme le Centre, la Franche-Comté et l'Auvergne (pour cette dernière, la meilleure note des régions « pauvres »).
5. Juste derrière, **le peloton des régions trop pauvres** initialement pour faire beaucoup mieux que pallier les difficultés initiales (notées de 2,65 à 2,4) : Basse-Normandie, Champagne-Ardenne, Picardie, Limousin, Corse. Le plus souvent, nos commentaires soulignent le caractère judicieux de ce qui été entrepris, au regard des handicaps en question.
6. Dans le cas de la Bourgogne (notée 1,9), la compétence économique a été interprétée sur un mode mineur, du moins pour ce mandat-là.

Les dispositifs notés prenant seulement leur ampleur, **un tel classement ne saurait être qu'évolutif !**

Bonne lecture, avec la distance nécessaire à une analyse posée !

LES ENSEIGNEMENTS GÉNÉRIQUES

Les régions ont dû inscrire leur action dans les limites qui leur étaient imposées :

- **limites institutionnelles** : la loi Raffarin d'août 2004 ne leur a pas donné la responsabilité pleine et entière du développement économique, mais seulement un rôle de coordination, dans le cadre d'un SRDE (1), les autres collectivités n'étant pas dessaisies de tout rôle en la matière. Certaines régions ont contractualisé leur intervention, d'autres ont subdélégué une partie de la distribution des aides…
- **limites financières** : les régions françaises sont limitées financièrement, dans leurs moyens d'intervention comme dans leur capacité fiscale (qui sera bientôt réduite à néant par la loi de 2010). Qui plus est, elles n'ont pas la maîtrise de la ressource foncière, outil essentiel d'une politique d'aménagement économique ;
- **limites calendaires** : le temps de se porter candidates à cette délégation de compétences, puis d'élaborer un SRDE, les régions ne se sont trouvées en mesure de reprendre et d'exercer effectivement leur compétence de coordination de l'action économique qu'au cours de l'année 2005, voire au début de l'année 2006.

De même, il a fallu prendre le temps de créer des outils et services aptes à cet exercice. Les régions ont pour la plupart pris le temps nécessaire pour :

- refondre ou créer leurs agences de développement économique,
- étoffer leurs services économiques,
- parfois, harmoniser les compétences des différentes délégations, définies en début de mandat et, donc avant transfert (même partiel) de cette compétence,
- réviser leurs outils de capital-risque, de fonds de garantie ou autres leviers d'intervention financière,
- créer (plus rarement) un véhicule de portage foncier,
- définir, puis déployer une gamme d'aides aux projets d'entreprises.

De fait, on constate une montée en régime très progressive de l'action économique régionale, avec une forte accélération en 2009, à l'occasion du plan de relance. Ainsi, les régions en haut du classement (Alsace, Haute-Normandie, Rhône-Alpes…), bénéficiant d'une avance par la création préalable d'outils forts, ont conservé, sur l'ensemble du mandat, un fort avantage dans la cohérence comme dans la puissance de leur action, tandis que d'autres, dans le même temps, devaient en passer par une phase de mise en place plus ou moins longue.

Ceci étant dit, quels enseignements génériques peut-on tirer de l'action économique menée, sur ce demi-mandat et avec cette relative pénurie de moyens, par les 22 régions métropolitaines ?

Deux tropismes excessifs

Au-delà de ce paramètre temporel, nous observons deux tropismes excessifs dans l'action économique des régions, sur la période observée (nous y reviendrons plus loin) :

- un premier **tropisme en faveur de l'innovation et de la « high-tech »** (symbolisées par les pôles de compétitivité) ;
- un second **tropisme en faveur des implantations exogènes**, censées être la panacée ou le point d'orgue d'une politique économique aboutie.

(1) Schéma régional de développement économique.

Au détriment, dans les deux cas, de « l'économie installée » et des formes d'économie « vivrière », pourtant plus porteuses d'emplois et moins délocalisables.

Ces tropismes relèvent, de toute évidence, d'une sorte « d'air du temps » de la période 2004/2008, que la crise a balayé ensuite. Mais indépendamment même de la survenue de cette bourrasque, ces deux options nous paraissent clairement excessives et insuffisamment fondées.

En effet, elles conduisent à des actions trop éloignées de la réalité de l'emploi présent sur le territoire, voire franchement déconnectées des compétences disponibles dans la population active. A vouloir préparer l'avenir, on en oublie ainsi de fortifier le présent ou de le défendre des agressions qui caractérisent une économie mondialisée et hyperconcurrentielle. Dans le cas de l'option préférentielle pour les implantations exogènes, c'est par ailleurs un fort risque de « miroir aux alouettes » que l'on encourt : on sait de longue date qu'elles ne concourent jamais au mieux à plus de 15 % de la création d'emplois et ce, au prix d'une action coûteuse, de long terme, et grandement aléatoire. On sait aussi que les projets les plus faciles à attirer sont aussi, pour certains, les plus mobiles intrinsèquement, donc les plus agiles à repartir sous d'autres cieux…

Une croyance naïve ?

L'action économique régionale nous a paru trop souvent portée par **une forme de croyance naïve dans un dynamisme supposé du tissu économique**. Il en découle une **posture par trop passive**, sous la forme de mise en place d'aides génériques, censées répondre aux besoins exprimés par les entreprises ou aux projets portés spontanément par leurs dirigeants. Appliquée aux PME, cette vision n'épouse pas du tout le cycle d'un projet en développement et le peu de temps et de moyens qu'une équipe de direction, souvent un dirigeant esseulé, peut avoir à y consacrer.

Des failles génériques dans les démarches en direction des entreprises

Corrélativement, très peu de régions se sont investies dans des dispositifs de diagnostic/appui/conseil aux entreprises, de façon à entretenir ou à amplifier la génération de projets dans les entreprises ou l'expression de besoins mal diagnostiqués. De fait, leur action s'est inscrite principalement en accompagnement du dynamisme existant, plutôt qu'en appui à la génération de projets nouveaux. Il en résulte **un dilemme : les gammes installées d'aides sont majoritairement sous-consommées !**

Plus généralement, le caractère trop peu proactif des démarches (logiques de guichets : l'accompagnement de l'entreprise, lorsqu'il existe, n'intervenant qu'après que celle-ci ait exprimé son projet ou formalisé d'elle-même son besoin) aboutit à maximiser la part d'effets d'aubaine dans la distribution des aides.

Ce biais est aggravé :

- dans le sens de l'effet d'aubaine, lorsque les aides sont orientées vers le renforcement des points forts du tissu économique ;
- dans le sens d'une sous-consommation, lorsqu'elles sont orientées défensivement.

Une des explications de cette prévalence des aides « passives » réside dans le choix contestable de maintes régions en faveur d'une délégation de la distribution de leurs aides à des acteurs institutionnels installés dans une action pérenne sur le territoire (les agences, les réseaux consulaires, les fédérations professionnelles…). En tout état de cause, **une action beaucoup plus directe et proactive semble s'imposer, *a minima* en complément de cette distribution indirecte, « sur guichet ».**

Trois lacunes fortes

De façon générique l'action économique des régions s'est insuffisamment portée sur :

- **l'accompagnement en matière d'offre immobilière et foncière** (qu'est-ce qui relève de la gouvernance entre collectivités territoriales de divers rangs ou d'un manque d'initiatives et d'imagination ?) ;
- **le développement de services mutualisés** (les deux aspects étant partiellement liés, dans la mesure où certains services de ce type reposent sur une base immobilière commune, de type parc d'activités avec services associés ; il existe toutefois des services plus immatériels, dans le domaine de la gestion des ressources humaines par exemple, qui ne nécessitent pas un tel regroupement physique, or ils n'ont pas été pour autant développés) ;
- **les mesures territoriales de type « aménagement territorial » en faveur de territoires défavorisés**, menacés ou fragilisés. L'État s'est retiré de cette dimension historique de son action, au milieu des années 2000, sans que le relais soit pris par les régions, trop occupées à la même époque à déployer une gamme d'aides sur l'ensemble de leur territoire. Une telle gamme indifférenciée ne saurait par définition réduire les inégalités constatées au niveau infra-régional.

Un risque de mimétisme ?

Plus généralement, les régions gagneraient à s'interroger sur le caractère mimétique d'une bonne part de leurs actions (la caricature résidant dans la transposition des mêmes dispositifs de garantie des prêts bancaires dispensés par Oséo) : une gamme déployée de facto nationalement n'apporte plus aucun facteur discriminant et s'apparente dès lors à une subvention inconditionnelle aux entreprises…

A fortiori, lorsque le produit financier choisi (par exemple : la garantie bancaire) s'adresse aux banques et non aux entreprises bénéficiaires. Le pari que cette garantie accroîtra leur appétence au risque peut dans le contexte actuel prêter à sourire.

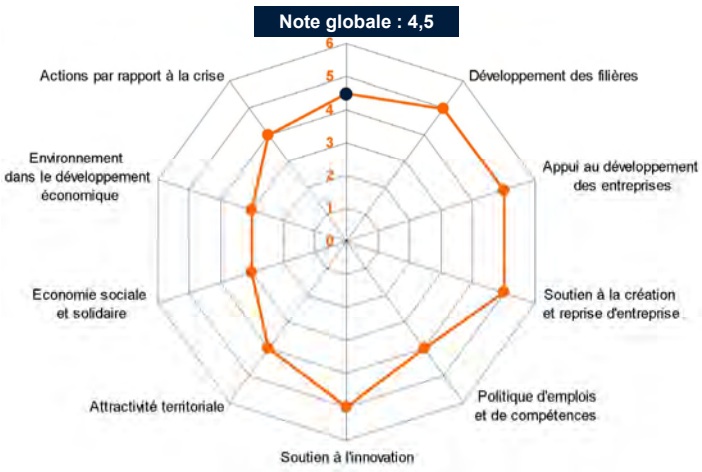
Quel rééquilibrage régional ?

En poussant plus loin le raisonnement, on peut se demander si l'action économique régionale peut aller dans le sens d'une réduction des inégalités territoriales. Si on « laisse faire » la compétition interrégionale, les inégalités régionales sont appelées à s'amplifier. On constate en effet une prime manifeste aux régions « riches », qui peuvent orienter leur action vers l'amplification de leurs points forts, voire la constitution de nouveaux atouts. *A contrario*, les régions moins bien placées économiquement ont dû, bon gré mal gré, concentrer leurs actions sur des priorités défensives ou palliatrices de leurs handicaps initiaux.

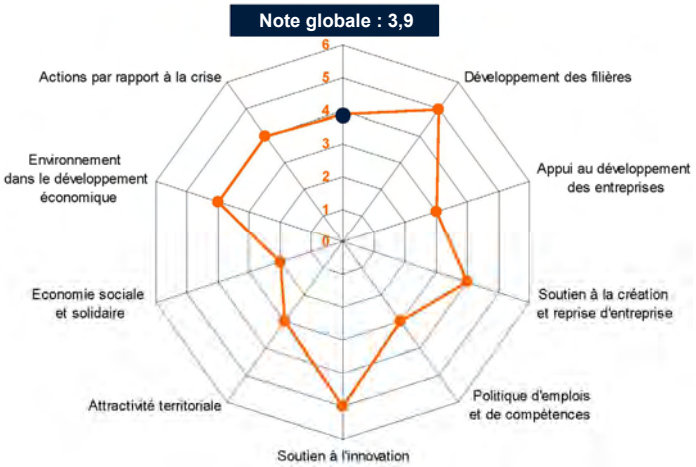
Des disparités régionales

Derrière un classement général, se cachent des réalités distinctes d'une Région à l'autre. Chaque Région articule son action économique autour de plusieurs critères pour lesquels elle donne une intensité plus ou moins grande. C'est cette intensité de la démarche de développement économique que nous illustrons par le biais de radars.

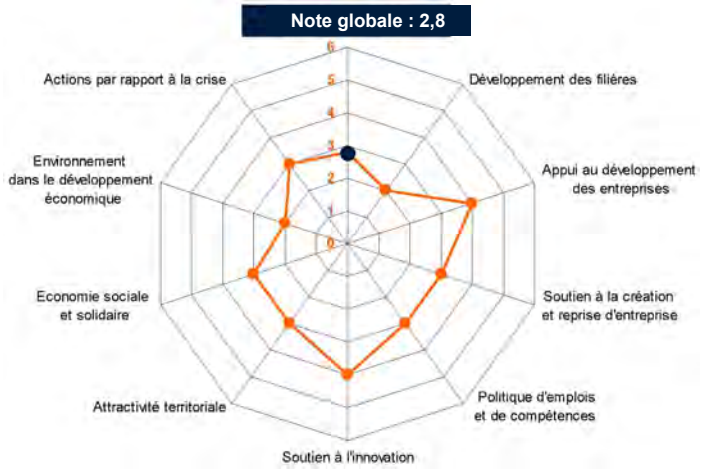
Alsace


Note globale : 4,5
Actions par rapport à la crise
Développement des filières
Appui au développement des entreprises
Soutien à la création et reprise d'entreprise
Politique d'emplois et de compétences
Soutien à l'innovation
Attractivité territoriale
Economie sociale et solidaire
Environnement dans le développement économique

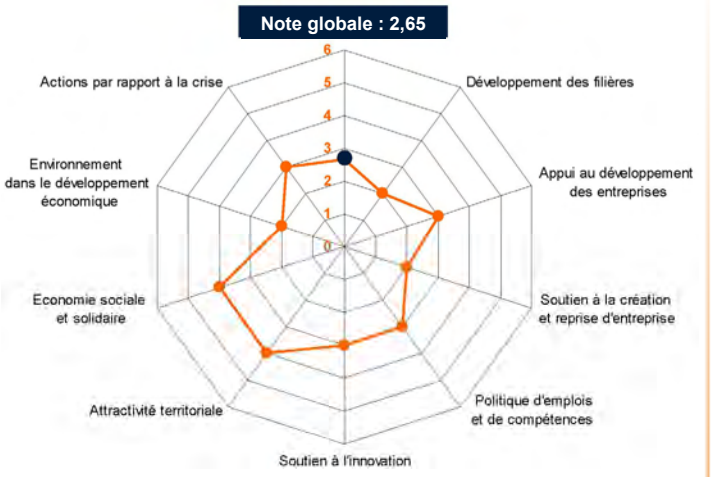
Aquitaine


Note globale : 3,9
Actions par rapport à la crise
Développement des filières
Appui au développement des entreprises
Soutien à la création et reprise d'entreprise
Politique d'emplois et de compétences
Soutien à l'innovation
Attractivité territoriale
Economie sociale et solidaire
Environnement dans le développement économique

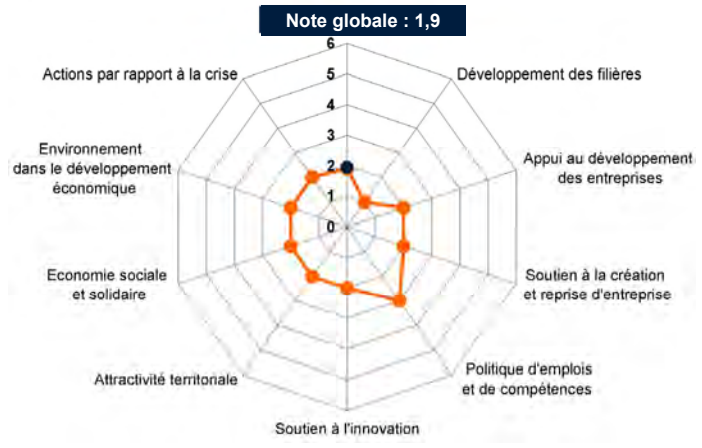
Auvergne


Note globale : 2,8
Actions par rapport à la crise
Développement des filières
Appui au développement des entreprises
Soutien à la création et reprise d'entreprise
Politique d'emplois et de compétences
Soutien à l'innovation
Attractivité territoriale
Economie sociale et solidaire
Environnement dans le développement économique

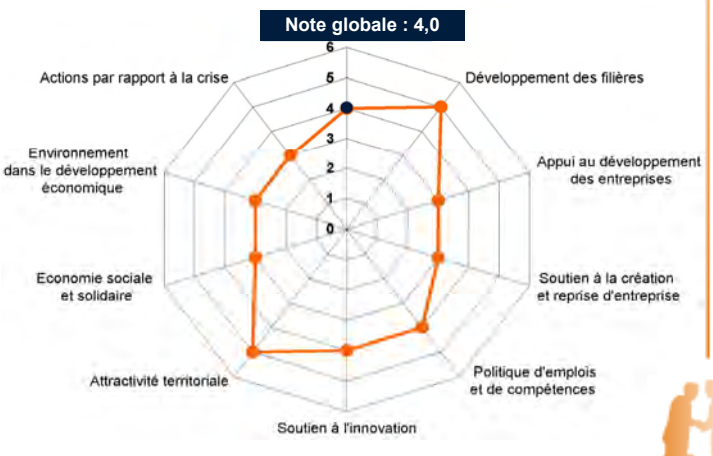
Basse-Normandie


Note globale : 2,65
Actions par rapport à la crise
Développement des filières
Appui au développement des entreprises
Soutien à la création et reprise d'entreprise
Politique d'emplois et de compétences
Soutien à l'innovation
Attractivité territoriale
Economie sociale et solidaire
Environnement dans le développement économique

Bourgogne

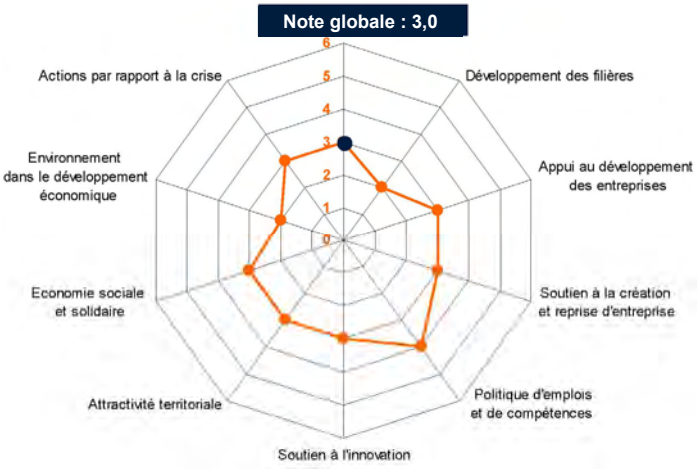

Note globale : 1,9
Actions par rapport à la crise
Développement des filières
Appui au développement des entreprises
Soutien à la création et reprise d'entreprise
Politique d'emplois et de compétences
Soutien à l'innovation
Attractivité territoriale
Economie sociale et solidaire
Environnement dans le développement économique

Bretagne

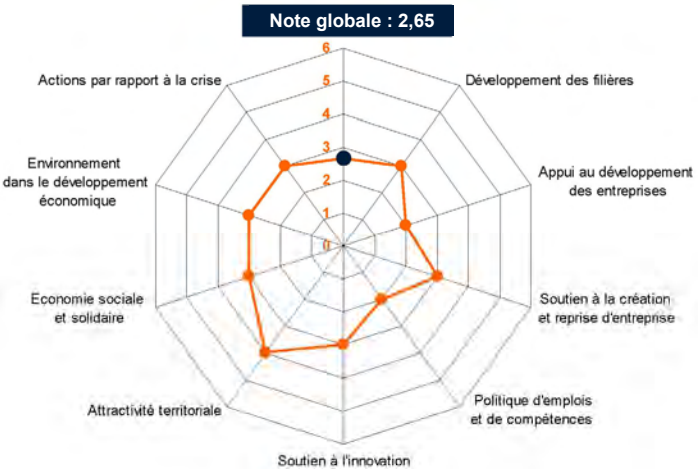

Note globale : 4,0
Actions par rapport à la crise
Développement des filières
Appui au développement des entreprises
Soutien à la création et reprise d'entreprise
Politique d'emplois et de compétences
Soutien à l'innovation
Attractivité territoriale
Economie sociale et solidaire
Environnement dans le développement économique

Des disparités régionales

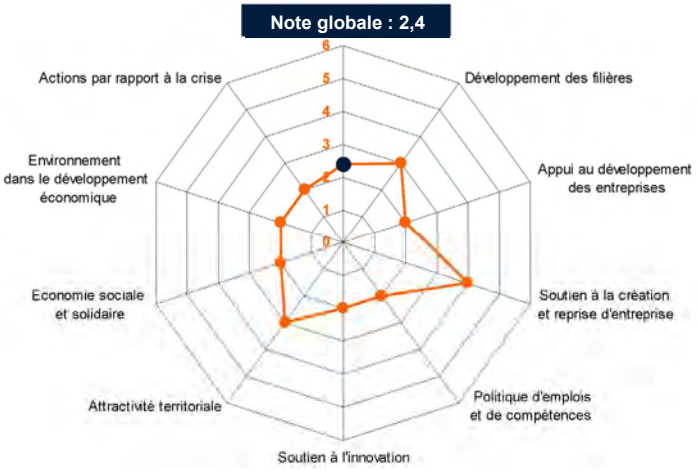
Centre


Note globale : 3,0
Actions par rapport à la crise
Développement des filières
Appui au développement des entreprises
Soutien à la création et reprise d'entreprise
Politique d'emplois et de compétences
Soutien à l'innovation
Attractivité territoriale
Economie sociale et solidaire
Environnement dans le développement économique

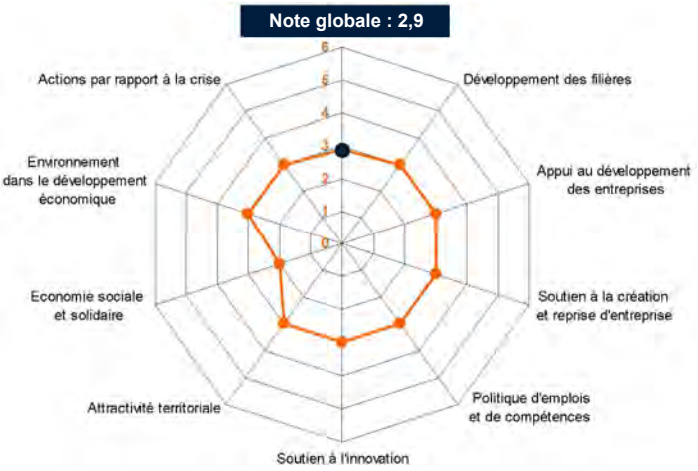
Champagne-Ardenne


Note globale : 2,65
Actions par rapport à la crise
Développement des filières
Appui au développement des entreprises
Soutien à la création et reprise d'entreprise
Politique d'emplois et de compétences
Soutien à l'innovation
Attractivité territoriale
Economie sociale et solidaire
Environnement dans le développement économique

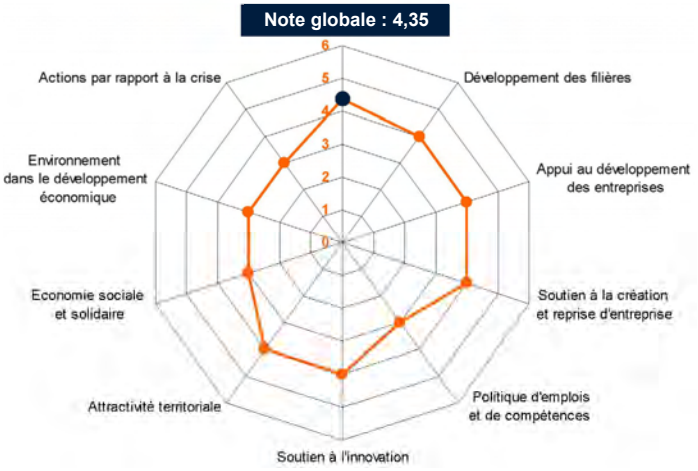
Corse


Note globale : 2,4
Actions par rapport à la crise
Développement des filières
Appui au développement des entreprises
Soutien à la création et reprise d'entreprise
Politique d'emplois et de compétences
Soutien à l'innovation
Attractivité territoriale
Economie sociale et solidaire
Environnement dans le développement économique

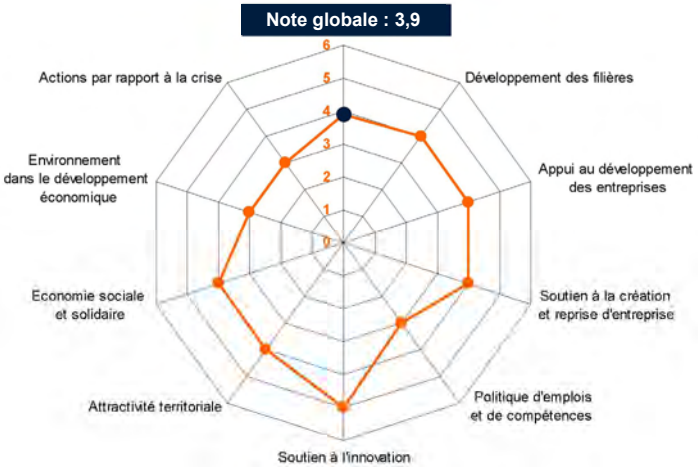
Franche-Comté


Note globale : 2,9
Actions par rapport à la crise
Développement des filières
Appui au développement des entreprises
Soutien à la création et reprise d'entreprise
Politique d'emplois et de compétences
Soutien à l'innovation
Attractivité territoriale
Economie sociale et solidaire
Environnement dans le développement économique

Haute-Normandie

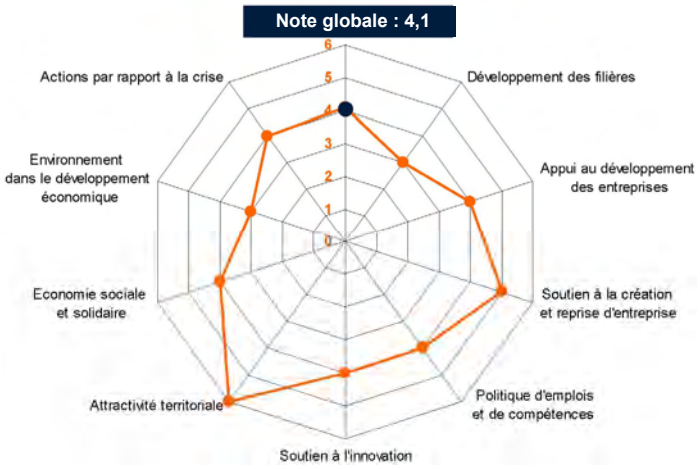

Note globale : 4,35
Actions par rapport à la crise
Développement des filières
Appui au développement des entreprises
Soutien à la création et reprise d'entreprise
Politique d'emplois et de compétences
Soutien à l'innovation
Attractivité territoriale
Economie sociale et solidaire
Environnement dans le développement économique

Île-de-France

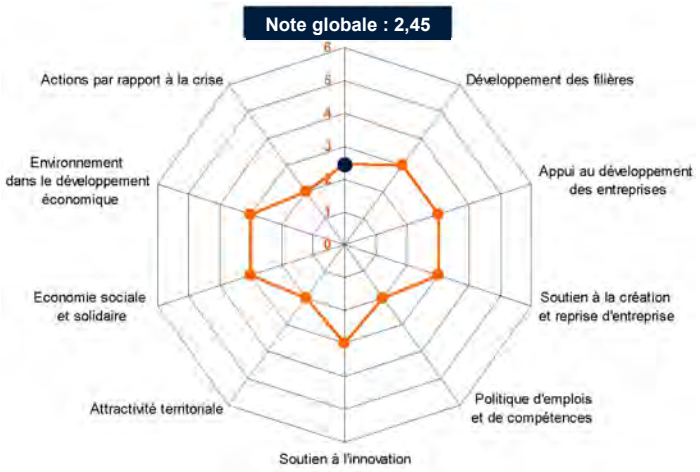

Note globale : 3,9
Actions par rapport à la crise
Développement des filières
Appui au développement des entreprises
Soutien à la création et reprise d'entreprise
Politique d'emplois et de compétences
Soutien à l'innovation
Attractivité territoriale
Economie sociale et solidaire
Environnement dans le développement économique

Des disparités régionales

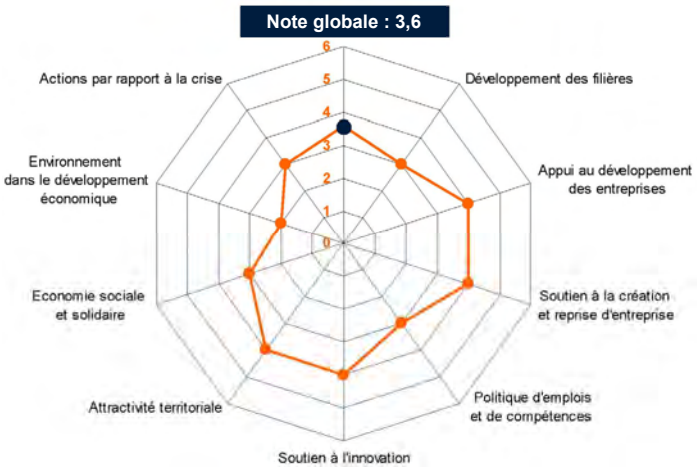
Languedoc-Roussillon


Note globale : 4,1
Développement des filières
Appui au développement des entreprises
Soutien à la création et reprise d'entreprise
Politique d'emplois et de compétences
Soutien à l'innovation
Attractivité territoriale
Economie sociale et solidaire
Environnement dans le développement économique
Actions par rapport à la crise

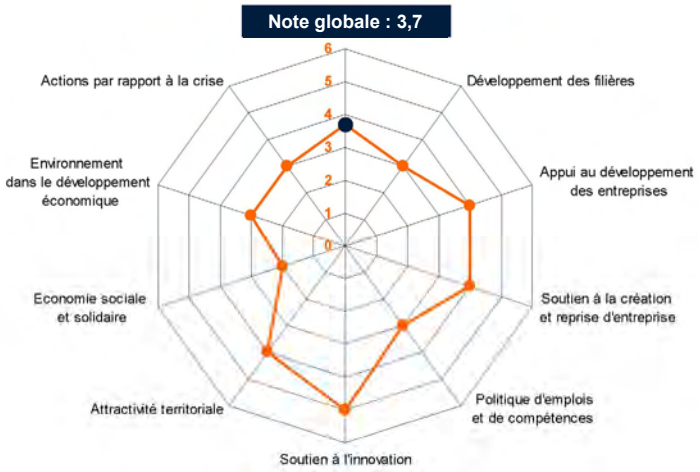
Limousin


Note globale : 2,45
Développement des filières
Appui au développement des entreprises
Soutien à la création et reprise d'entreprise
Politique d'emplois et de compétences
Soutien à l'innovation
Attractivité territoriale
Economie sociale et solidaire
Environnement dans le développement économique
Actions par rapport à la crise

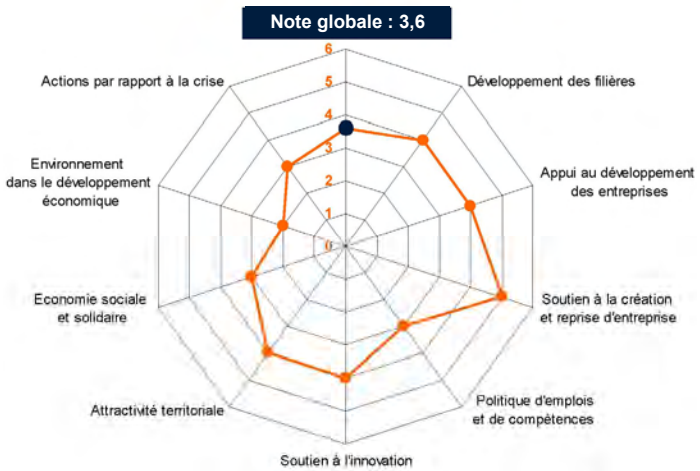
Lorraine


Note globale : 3,6
Développement des filières
Appui au développement des entreprises
Soutien à la création et reprise d'entreprise
Politique d'emplois et de compétences
Soutien à l'innovation
Attractivité territoriale
Economie sociale et solidaire
Environnement dans le développement économique
Actions par rapport à la crise

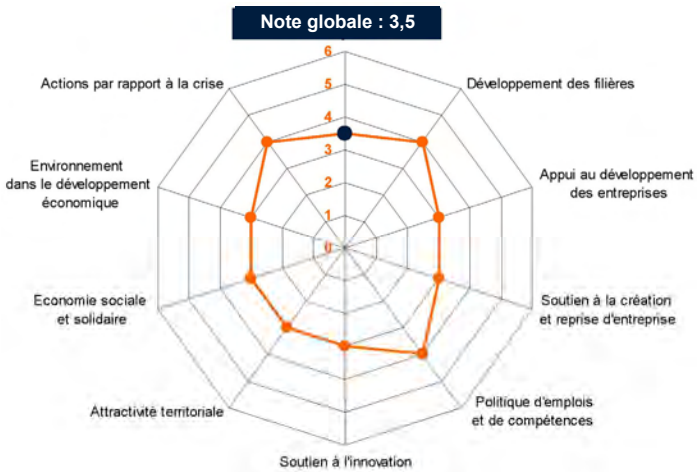
Midi-Pyrénées


Note globale : 3,7
Développement des filières
Appui au développement des entreprises
Soutien à la création et reprise d'entreprise
Politique d'emplois et de compétences
Soutien à l'innovation
Attractivité territoriale
Economie sociale et solidaire
Environnement dans le développement économique
Actions par rapport à la crise

Nord-Pas-de-Calais

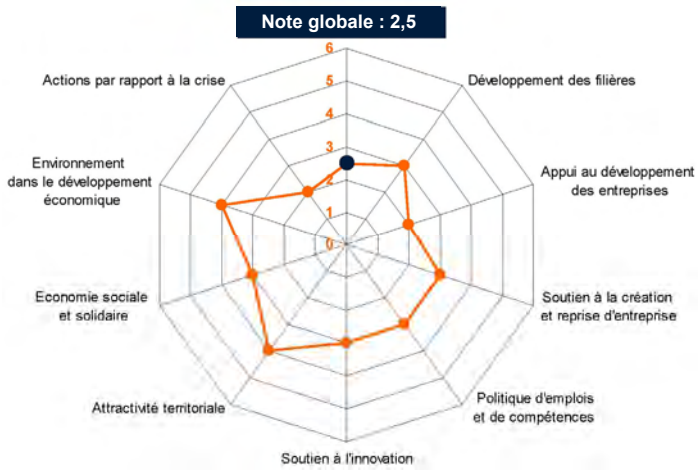

Note globale : 3,6
Développement des filières
Appui au développement des entreprises
Soutien à la création et reprise d'entreprise
Politique d'emplois et de compétences
Soutien à l'innovation
Attractivité territoriale
Economie sociale et solidaire
Environnement dans le développement économique
Actions par rapport à la crise

Pays de la Loire

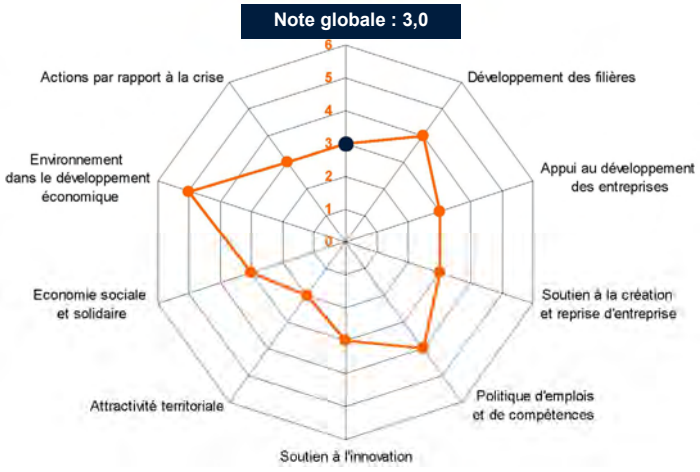

Note globale : 3,5
Développement des filières
Appui au développement des entreprises
Soutien à la création et reprise d'entreprise
Politique d'emplois et de compétences
Soutien à l'innovation
Attractivité territoriale
Economie sociale et solidaire
Environnement dans le développement économique
Actions par rapport à la crise

Des disparités régionales

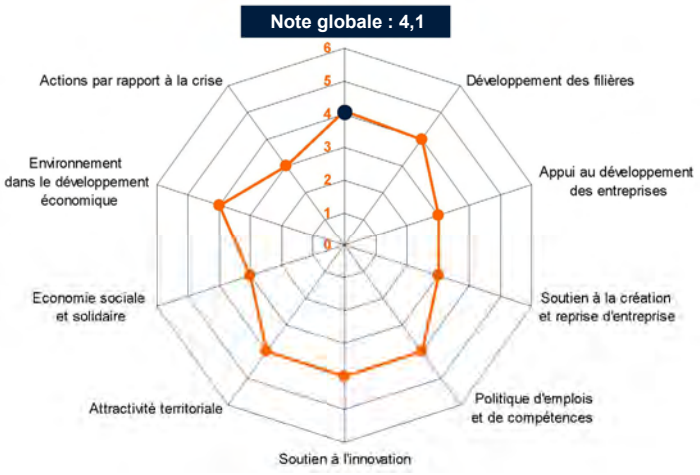
Picardie



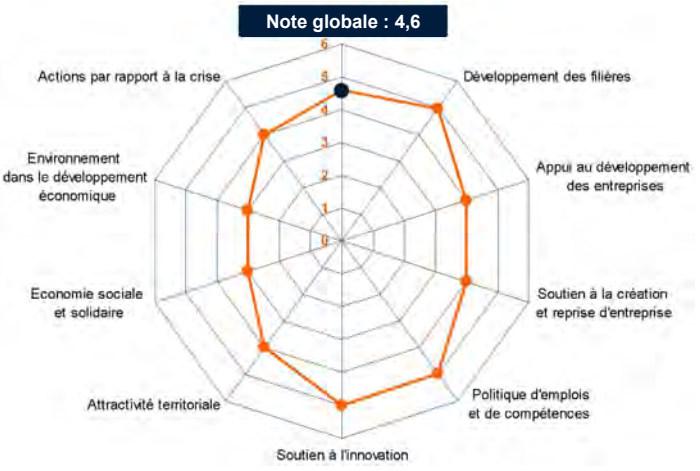
Poitou-Charentes



Provence-Alpes-Côte d'Azur



Rhône-Alpes



Complétons cette photographie par un avis motivé (1) sur les modes de développement économique adoptés par chacune des régions.

(1) Le détail de l'action économique régionale est disponible uniquement sur la version électronique.

1. ALSACE (note globale : 4,5) : une action directe affirmée et probante, mais sans réponse pour l'instant au défi du vieillissement de l'appareil productif

L'Alsace a pour particularité d'avoir pris les devants, en matière de développement économique, avant les autres régions. Sa capacité dérogatoire de distribuer elle-même les fonds européens, acquise dès le 1er janvier 2003, atteste de cette avance. Aussi se distingue-t-elle par une cohérence beaucoup plus marquée que la moyenne de ses priorités et de ses axes d'intervention. Ceux-ci reflètent par ailleurs étroitement les particularismes de son modèle de développement économique : forte présence industrielle ; extraversion marquée tant frontalière que vers l'étranger ; forte capacité d'attraction de l'investissement étranger, notamment en provenance de l'Allemagne, de la Suisse, mais aussi du Japon ; capacité supérieure à la moyenne en matière d'innovation, recherche & développement ; faiblesse historique du taux de chômage (grâce notamment au phénomène frontalier). L'action économique régionale a essentiellement accentué, prolongé et amplifié les avantages déjà constitués du territoire. Cette action économique attire les louanges sur un certain nombre de points effectivement priorisés de longue date :

- un accent fort sur la création (et reprise) d'entreprises, y compris en difficulté ;
- un dispositif cohérent et puissant sur l'accompagnement du développement des entreprises, notamment actif à l'exportation, et un appui résolu aux actions thématiques collectives ;
- l'accent judicieux sur les pôles de compétitivité et autres dispositifs de filières tournés vers l'innovation : la priorité à l'accroissement de la valeur ajoutée a été fortement affirmée, dès 1994, et concrétisée notamment dans les trois pôles de compétitivité, relayés par dix « clusters » (1) ; les actions en matière de capital-risque régional et d'aide à l'innovation méritent aussi d'être citées ;
- le choix marqué et avant-gardiste d'une action directe plutôt que déléguée : depuis 2007, l'ensemble des aides a été regroupé dans des parcours lisibles et aisément appréhendables par les entreprises et par leurs conseils ; les entreprises accompagnées se comptent en centaines et non en dizaines, comme sur bien d'autres territoires équivalents.

A contrario, et en miroir des atouts historiques de son économie ainsi que de son action qui les accompagne, on voit poindre plusieurs points désormais insuffisants ou à contretemps dans une époque d'entrée en crise, marquée par le reflux de l'emploi industriel, d'une part ; de l'emploi frontalier, d'autre part. Ainsi, l'Alsace paraît relativement démunie, ou du moins sous-équipée, sur cinq composantes désormais indispensables d'une politique économique régionale :

- elle a tardé à définir et à déployer (elle l'a fait, en réalité, sous l'aiguillon de la crise et non en anticipation) une politique en matière de gestion des compétences et de reconversion des ressources humaines : le Plan « Agir pour l'emploi » (orienté vers les Jeunes) date de 2009 ;
- elle ne s'est pas dotée d'un outil défensif, capable d'accompagner le vieillissement de son appareil industriel (même si le rachat récent de la société de conversion Sodiv pourrait fournir le socle d'une intervention plus affirmée en la matière) ;
- le volet environnemental des politiques pourrait être accentué ;
- aucune aide spécifique n'est envisagée pour soutenir l'économie « vivrière », dès lors qu'elle ne s'inscrit pas dans une priorité d'exportation ou d'innovation ;
- enfin, la Région n'avait jusqu'ici pas jugé bon de se doter d'une capacité foncière ou immobilière d'accueil aux entreprises.

Ces éléments ne ternissent pas pour autant l'un des plus beaux bilans et l'une des actions économiques les plus cohérentes observées sur les régions.

L'heure paraît être à la retouche et à la réorientation de certaines priorités, plus qu'à une remise en cause ou à une reconstruction.

(1) Grappes d'entreprises.

2. AQUITAINE (note globale : 3,9) : une action très typée, au risque de l'élitisme, en faveur de certaines filières et de l'innovation au sens large

La Région a exprimé des priorités fortes en faveur :

- de la formation,
- des industries innovantes et des transferts de technologies, y compris au sein du tissu des PME,
- et d'un bon nombre de filières prioritaires parce que jugées d'avenir,

tandis que le soutien à la création d'emploi a été abordé sous le prisme de l'emploi rural.

L'aide à la transmission-reprise a tenu lieu de politique vis-à-vis des entreprises en difficulté.

Assise sur un tissu économique propice et une réelle force agricole ainsi que touristique dans les moins développés de ses territoires, la Région a ainsi pu :

- accompagner quatre pôles de compétitivité et plusieurs autres clusters,
- déployer une large panoplie d'outils de capital-risque et d'intervention auprès des entreprises,
- donner un volet économique à son plan climat,
- et insister sur l'appui à la formalisation stratégique des projets.

La pratique des appels à projets a été privilégiée, lorsque la Région désirait mettre en valeur son action de façon directe.

Mais l'action courante a été grandement déléguée aux acteurs locaux : CCI, agences, collectivités. De même, l'attractivité territoriale a été traitée sous l'angle touristique ou déléguée : peu d'actions centrées sur les réaffectations foncières ou immobilières, par exemple.

Au sein de cette démarche cohérente, mais très typée, quelle place peut prendre le soutien à une économie qui souffre ou au développement des filières « vivrières » ? Comment rechercher des alternatives pour les territoires en recul ? Comment recréer un contact direct avec les entreprises, même non membres d'un pôle de compétitivité, même non éligibles à une action collective ?

C'est certainement le nouveau défi qui se pose à l'Aquitaine. Le passage d'une action « par beau temps et vent porteur » à un appui plus diversifié, plus individualisé, pour faire face au temps de crise, demanderait un réajustement des dispositifs et plus encore des modes d'intervention de la Région.

Cette remarque n'annule pas pour autant les aspects de cohérence et de puissance relative de l'action telle qu'elle a été développée jusqu'ici !

3. AUVERGNE (note globale : 2,8) : une action essentiellement défensive, adaptée aux caractéristiques et handicaps de l'économie régionale

Les handicaps initiaux de la Région – perte de population, faible attractivité spontanée, enclavement, difficultés d'emploi sur certains bassins – conditionnent fortement sa politique économique orientée sur :

- la transmission d'entreprises,
- l'équipement en infrastructures, y compris le haut débit,
- le développement des capacités d'accueil notamment immobilières,
- et la promotion d'environnements et de services mutualisés,

dessinant les lignes de résistance d'une économie solidaire dans l'adversité.

L'adoption d'un dispositif spécifique de soutien aux entreprises en difficulté est donc venue naturellement compléter cette panoplie, avant même que la crise ne se soit déclarée.

Pour autant, les volets offensifs, même timides, ne sont pas absents de la démarche régionale : avec quatre pôles de compétitivité, largement ouverts aux PME, ou avec l'initiative Jeremie (peut-être trop élitiste pour la Région ?), la préparation de l'avenir est encouragée et équipée, sinon stimulée activement.

Mais l'absence de dispositif proactif en direction des entreprises, orienté vers la génération de nouveaux projets, peut s'avérer un réel obstacle à l'enclenchement des dynamiques vertueuses que la Région s'apprête à soutenir.

Quoi qu'il en soit, pour défensive qu'elle puisse paraître, cette politique est méritante et cohérente avec les possibilités de l'Auvergne.

4. BASSE-NORMANDIE (note globale : 2,65) : des outils de création récente et des pans entiers d'actions encore en cours de conception ou de déploiement

L'action économique de la Région a été expressément définie selon des axes défensifs :

- lutte face à la crise,
- développement des infrastructures d'accueil et de transports,
- action sur les territoires en difficulté, notamment via les friches industrielles,
- promotion de l'emploi des jeunes, développement durable…

La définition d'une stratégie de territoire spécifique semble, en partie, dépendre des territoires contigus et des projets d'infrastructures qui en découlent (l'éventualité du TGV, l'ombre du Grand Paris…).

Aucun dispositif significatif ne vient traduire un accompagnement des projets de développement d'entreprises et le plan de réponse à la crise s'est limité à une meilleure mobilisation des outils existants.

Enfin, l'action en matière de création d'entreprises est grandement déléguée aux Chambres Consulaires et autres acteurs locaux, sans résultat probant pour l'instant (comparativement aux moyennes nationales de dynamisme).

La Basse-Normandie ne présente donc que peu d'action directe et lisible en faveur de son tissu économique.

Mais la plupart des outils se révèlent de création récente et, donc, encore sans force de frappe avérée : 2009 pour les outils de capital-risque, par exemple, ou pour la montée en puissance de la Miriade.

De même, plusieurs projets régionaux de belle ampleur (Adria, Spiral, Arcade, IRD2…), dans le domaine de la recherche et de l'innovation, ne verront le jour qu'à la fin 2010.

Il est donc possible, autant que souhaitable, que l'action économique de la Région passe alors à la vitesse supérieure.

5. BOURGOGNE (note globale : 1,9) : un investissement encore limité, à l'exception notable des dimensions emploi et exportation

La Région a défini sa politique économique en relais de ses objectifs d'emploi et de rétention ou d'attractivité de jeunes actifs ou de cadres. Deux dispositifs matérialisent ces priorités :

- aide au recrutement (avec un degré d'originalité certain) ;
- appui aux créateurs ou repreneurs d'entreprise (dans un registre manquant de puissance et d'originalité).

De même, elle a priorisé l'appui à l'exportation comme levier d'aide au développement des entreprises, avec une gamme d'intervention très poussée.

Toutefois, sur plusieurs axes, l'action manque de moyens ou de détermination, ou souffre d'une certaine banalité des outils. Il en est ainsi :

- de la politique de filières et du soutien à l'innovation, limités aux deux seuls pôles de compétitivité nucléaire et agroalimentaire,
- du capital-risque,
- de l'immobilier d'entreprises,
- plus généralement, des capacités d'appui aux entreprises en développement, en l'absence à la fois de dispositifs majeurs et de capacité d'approche directe des entreprises,
- de l'appui spécifique aux territoires défavorisés et à l'économie endogène.

À sa décharge, sur de nombreux territoires, elle a bénéficié de nombreux dispositifs de revitalisation d'État ou issus des obligations légales d'entreprises en restructuration.

Mais, à ce stade de son équipement en matière d'action économique, la Région risque de se trouver dépourvue si ses deux filières phares s'enrhument, ce qui semble pouvoir être le cas.

6. BRETAGNE (note globale : 4,0) : une large palette d'interventions, manquant de puissance de frappe toutefois et privilégiant l'action collective à l'appui direct aux entreprises

Les choix de la Région se sont exprimés en faveur d'actions essentiellement collectives, au profit notamment :

- des (nombreuses) filières constituées (historiques ou émergentes),
- de l'innovation, notamment à travers les cinq pôles de compétitivité et autres clusters,
- de l'exportation, de l'internationalisation des entreprises et de l'attractivité internationale du territoire (incluant la promotion de la « marque » Bretagne),
- des projets collaboratifs et autres réseaux d'entreprises.

Une part essentielle de ces actions a été construite avec ou déléguée à Oséo, au risque d'une moindre lisibilité de la nature régionale de ces aides, par ailleurs faiblement « marketées ».

Si la palette d'actions ainsi déployée paraît très complète, et même séduisante, on peut toutefois s'interroger sur la puissance de frappe réellement mobilisée.

Le choix de privilégier les actions collectives, dans des filières constituées, écarte potentiellement l'appui direct aux projets émergents des entreprises, même isolées. Ce choix revient à dépendre de la bonne vitalité des seuls pôles de compétitivité.

Il y aurait place pour une action beaucoup plus directe dans l'approche des entreprises, pour stimuler la génération de projets nouveaux.

De même, le soutien à l'économie « vivrière », jusqu'ici superflu, gagnerait à prendre de l'importance face à la durée de la crise, notamment dans une approche territoriale centrée sur les pays en plus grande souffrance.

7. CENTRE (note globale : 3,0) : une action alternant temps forts (formation, attractivité) et impasses laissées en friche (création, soutien aux territoires du Sud)

L'action économique de la Région revendique quelques points forts :

- l'appui à l'innovation ainsi qu'aux cinq pôles de compétitivité et autres clusters ;
- l'attraction et l'accueil d'entreprises innovantes, par l'image du territoire comme par l'immobilier d'entreprises ;
- la structuration de filières industrielles, artisanales et touristiques ;
- une forte priorité à la formation et à la « sécurisation des parcours professionnels ».

À un degré moindre, un accompagnement des projets des entreprises, essentiellement à l'export et en investissement immatériel, a été défini. La question de son activation (approche directe des entreprises ? réseaux relayant l'action régionale ? appels à projets ?) reste posée.

À ce stade, la Région souffre de quelques carences dans son action :

- aucun dispositif d'appui territorial, alors même que plusieurs de ses territoires (au Sud notamment) souffrent d'enclavement et de désindustrialisation rampante ;
- peu d'éléments différenciants sur la création d'entreprises ;
- une faible puissance des outils financiers d'accompagnement (capital-risque, autres).

Compléter et amplifier le dispositif régional semblent donc être à l'ordre du jour.

8. CHAMPAGNE-ARDENNE (note globale : 2,65) : un manque d'affirmation dans la politique de filières et l'appui direct aux entreprises

La Région a d'emblée placé son action sous le signe d'un objectif de rattrapage de ses retards sociologiques et infrastructurels :

- reflux démographique et rareté des qualifications,
- déficit en recherche publique et privée,
- industries en déclin.

Son action est-elle pour autant au rendez-vous ?

Certainement, sous l'angle conjoint :

- du seul pôle de compétitivité industrie et agro-ressources ;
- de l'accent mis sur le développement durable et sur la formation,
- des solutions d'accueil et des programmes d'activité valorisant le TGV et l'aéroport de Vatry.

A contrario, l'action paraît encore dans les limbes sur bien d'autres points :

- politique de filières, émergentes ou constituées,
- soutien aux entreprises en difficulté et aux filières en recul,
- appui à la création,
- appui direct aux projets des entreprises,
- et, plus généralement, dispositifs de développement économique.

Là aussi, un approfondissement de la crise, ou son installation dans la durée, révèlerait un besoin de passer à la taille supérieure en matière d'action économique.

9. CORSE (note globale : 2,4) : une concentration sur la création d'entreprises et sur leur structuration en filières

Assise sur les caractéristiques de son tissu essentiellement constitué de TPE, la Collectivité Territoriale de Corse a choisi de centrer sa politique sur deux axes seulement :

- la création d'entreprises,
- la structuration en filières des entreprises existantes (au-delà du seul pôle de compétitivité de l'île).

Les leviers les plus utilisés sont ceux de l'appel à projets et de l'encouragement aux actions collectives, notamment adapté pour les projets d'innovation.

Un aspect emploi apparaît, encore émergent, centré sur l'aide au recrutement et la pérennisation des emplois précaires.

Globalement, ces éléments dessinent une politique d'efforts concentrés sur un spectre limité d'objectifs, mais en cohérence avec la situation économique constatée.

10. FRANCHE-COMTE (note globale : 2,9) : un choix quasi exclusif en faveur des actions collectives au détriment de l'aide directe aux entreprises

Les choix de la Région s'expriment d'abord quant à la façon d'intervenir ; la Franche-Comté a choisi d'agir presque exclusivement à travers les réseaux existants : chambres consulaires, Oséo, agences départementales, voire fédérations professionnelles.

La Région semble avoir accepté une relative faiblesse de ses outils propres, ceci étant vrai du capital-risque comme de l'agence de développement.

Une explication à ces choix d'action indirecte peut résider dans l'existence d'un tissu industriel fort et ancien, déjà filiérisé, de quatre pôles de compétitivité de forte cohérence et d'une capacité de R & D/innovation solide.

Les axes privilégiés – attractivité, appui à l'exportation, innovation et compétitivité des entreprises et appui aux mutations économiques – pâtissent du même manque d'originalité, tout en étant, eux aussi, plutôt bien adaptés à la situation initiale de la Région.

Avec la crise s'est renforcé un axe emploi tourné vers l'apprentissage et l'insertion.

Globalement, l'action économique régionale peut sembler manquer d'ambition, notamment dans l'accompagnement direct aux projets d'entreprises, mais elle relève d'une cohérence certaine qui peut compenser ce manque de force de frappe.

11. HAUTE-NORMANDIE (note globale : 4,35) : une logique de projets d'entreprises plutôt que de guichets cloisonnés, des choix marqués en faveur de filières et d'actions orientées vers l'emploi et la R & D

Là aussi, les choix fondateurs s'expriment, d'abord, dans un pari sur une méthode : privilégier une logique d'accompagnement de projet (pris dans sa globalité), plutôt qu'une logique de guichet (distribution d'aides spécifiques sur critères analysés isolément).

Sur cette base séduisante, la Région a défini des priorités tout aussi affirmées :

- coopération avec les régions frontalières ou partenaires au plan européen,
- attractivité, notamment en structurant les capacités d'accueil, y compris foncières et immobilières (avec un fort travail sur les friches),
- mise en réseau des entreprises,
- appui direct à la création d'entreprises (diagnostic de projet offert),
- aide à l'exportation,
- développement des filières (au-delà des trois pôles de compétitivité),
- aide à l'emploi : recrutement et adaptation des compétences,
- développement de réseaux de recherche, permettant la mutualisation de moyens, l'encouragement des chercheurs et le déploiement d'un volet transfert de technologies.

Un accent particulier a été porté sur la mise en cohérence des différentes actions ; par exemple, intégration de la dimension filières d'excellence dans la politique foncière d'appui aux parcs d'activité.

L'arrivée de la crise a occasionné une mise en tension accrue des dispositifs existants, notamment en direction de la filière automobile.

En revanche, l'action environnementale, bien qu'en progression, reste un dilemme dans une région d'industries traditionnelles dominantes.

Au total, la politique ainsi dessinée est l'une des plus cohérentes et puissantes des régions françaises, avec un accent peut-être à renforcer dans l'approche directe des entreprises, avant formulation de leur projet.

12. ÎLE-DE-FRANCE (note globale : 3,9) : plusieurs dispositifs originaux d'appui aux entreprises et aux filières et un bon équilibre entre défense de l'industrie et soutien à l'innovation

Dotée d'une force de frappe initiale exceptionnelle, la Région ne s'est pas laissée aveugler par le développement naturel de ses atouts de région-capitale aux plans national et européen.

La définition d'un axe défensif, centré sur l'industrie, mais aussi les territoires, en difficulté, est venue compléter l'activation des forces en présence quant à :

- la R & D et l'innovation, avec les sept pôles de compétitivité, et 14 « domaines d'intérêts majeurs », ainsi qu'avec un programme de développement des incubateurs ou autres lieux de diffusion technologique et de promotion du design,
- l'attractivité, essentiellement internationale, en lien avec le tourisme des particuliers et d'affaires,
- le développement des filières innovantes,
- et l'exportation.

Cet axe défensif s'est traduit par :

- l'aide au sauvetage ou à la restructuration préventive des entreprises en difficulté,
- l'appui à certains territoires (dont le Sud-Seine&Marne notamment),
- avec, à chaque fois, un volet compétences et emploi associé aux volets strictement économiques,
- et une dimension immobilière et foncière marquée (réemploi des friches, modernisation des ZAE).

De même, l'attention à regrouper, rendre lisibles et à faire connaître les dispositifs d'aides, de manière à réellement toucher un tissu d'entreprises extraordinairement diffus, est venue donner de la profondeur aux actions entreprises.

Depuis 2008, la Région a surtout défini une approche directe des projets de développement des entreprises, sous forme de l'appel à projets, dans le cadre innovant du dispositif PM'UP (certainement le plus bel exemple d'activation directe des aides économiques régionales). Ce dispositif inclut l'appui au diagnostic et à la mise en œuvre des projets et repose sur une gestion déléguée des aides.

Plusieurs centaines d'entreprises seront ainsi accompagnées dans le but d'acquérir une taille critique sur leur(s) marché(s), voire une dimension internationale, plus rapidement.

Cette activation des aides est venue (un peu tardivement ?) concrétiser les axes majeurs de la politique économique régionale :

- soutien à huit filières d'avenir,
- appui aux secteurs ou entreprises en difficulté,
- soutien aux territoires (limitrophes de l'Île-de-France) les moins développés et les moins bien desservis en matière logistique.

On notera toutefois que la Région, assise sur un appareil éducatif hors pair, manque certainement de dispositifs plus puissants sur le renforcement ou la reconversion des compétences, voire sur la création d'entreprises. De même, la dimension environnementale n'apparaît pas encore comme une dominante des programmes lancés.

Sur ces deux points, des renforcements sont intervenus trop tardivement (fin 2009) pour pouvoir être appréciés.

L'action engagée en Île-de-France est offensive, mais ne couvre pas toutes les composantes du développement économique, garantes du maintien de l'emploi et du tissu d'entreprises (retard sur l'aide à la reprise d'entreprises par exemple).

13. LANGUEDOC-ROUSSILLON (note globale : 4,1) : la primeur donnée à l'accueil d'activités nouvelles et la construction d'une « marque » économique régionale

Sur la base d'un diagnostic de ses forces (attractivité, solde démographique) et faiblesses (taux de chômage, richesse moyenne, taux d'investissement des entreprises), la Région s'est engagée dans une politique palliative résolue.

Les leviers essentiels en ont été :

- la définition d'une véritable « politique de marque » à l'échelle régionale (« Sud de France »), support des efforts à l'export et, plus généralement, soutien à la compétitivité des entreprises régionales,
- un programme fort sur la création et la transmission d'entreprises,
- la création d'une ingénierie financière d'accompagnement des entreprises en développement (capital-risque ; dispositif Jeremie ; appui à la dimension immobilière des projets d'implantation ou de développement).

Mais des axes comme :

- l'appui aux entreprises en difficulté (préservé, déployé avant la crise, renforcé lorsqu'elle est survenue),
- le soutien aux filières, au-delà même des six pôles de compétitivité,
- le développement des énergies renouvelables, y compris par le biais de la formation des acteurs de la filière,
- la diffusion des transferts de technologies innovantes,

n'ont pas pour autant été négligés.

La réussite de cette politique cohérente et audacieuse dépendra en partie du déploiement réel du programme Jeremie : dans son appui aux entreprises en développement, la Région n'a-t-elle pas trop misé sur le seul capital-risque ? Ses capacités d'approche directe des entreprises sont-elles à la hauteur de la situation et en mesure de contribuer à une génération de projets nouveaux ou du moins à leur accélération ?

14. LIMOUSIN (note globale : 2,45) : quelques initiatives innovantes au sein d'une action encore à l'état de projets sur plusieurs axes

Le Limousin fait partie des régions dont l'action est contrainte par les handicaps initiaux de son économie, voire de ses géographie et démographie :

- enclavement et son corollaire : un taux d'exportation famélique,
- vieillissement de la population,
- retard dans l'économie des services,
- manque d'image et d'attractivité.

Les axes retenus pour cette politique combinent les leviers primaires suivants :

- l'appui à la création d'entreprises,
- les quatre pôles de compétitivité et, à travers eux, le soutien à l'innovation,
- la volonté de créer des dynamiques collectives, l'encouragement à exprimer des projets,
- la prime régionale à l'emploi et l'appui aux plans de formation des entreprises.

On note récemment un approfondissement de ces axes :

- couplage de l'appui à la création et d'une politique résolue de pépinières d'entreprises,
- proposition aux entreprises d'un « contrat de croissance », pérennisant leur accompagnement sur deux à trois ans, via un dispositif de « droit de tirage »,
- réflexion sur une marque régionale,
- promotion de la dimension environnementale dans les secteurs agricoles et forestiers.

La Région reste sous-équipée au regard des besoins de rattrapage, notamment en capacité de diagnostic et d'appui-conseil aux entreprises, puis d'accompagnement financier de leur développement. Néanmoins, ses efforts vont dans la bonne direction.

15. LORRAINE (note globale : 3,6) : l'éclatement des outils et le tropisme en faveur de l'innovation et de l'attractivité du territoire risquent de limiter la capacité de résistance à la crise

Le choix exprimé par la Région a été centré sur l'appui à l'innovation, dans l'esprit d'accompagner la modernisation d'un appareil industriel en mutation.

Sur cet axe, ses efforts la positionnent très avantageusement au sein des régions françaises et ce, malgré un faible nombre de pôles de compétitivité (deux seulement ; mais trois en préparation).

La Lorraine a par ailleurs poursuivi son ancienne politique d'attractivité vis-à-vis des candidats à l'implantation industrielle (action née lors des restructurations de la sidérurgie et des mines, qui en a fait l'une des premières pour l'attraction effective d'investissements étrangers).

De même, elle a capitalisé sur son expérience en matière de restructurations d'entreprises pour développer une offre spécifique de formation adaptée à ces cas douloureux.

Une des particularités de son action est sa dispersion apparente sur un très grand nombre d'outils (3I Lorraine, ILP, Eurefi, RLPE, Lorraine Entreprendre, Adielor, l'AME…), au risque d'une certaine dispersion ou redondance.

De fait, sur les axes :

- d'appui à la création,
- d'aide aux filières,
- de soutien à l'export,
- et d'appui au développement des entreprises,

l'action régionale, bien que présente, reste peu visible.

Quant aux difficultés d'entreprises, elles n'ont pas fait l'objet d'un dispositif significatif.

En outre, sur le front des territoires en perte de vitesse, la Région a bénéficié d'un apport continu de fonds de revitalisation, ou d'actions d'État, dont le relais et la coordination restent à inventer. Leur orientation sur l'économie « vivrière », significativement moins développée qu'en moyenne nationale, constitue une piste sous-exploitée. Dans le même ordre d'idées, l'appui à la génération de projets et l'approche directe des entreprises ne font pas partie de l'arsenal de l'action économique régionale.

L'entrée en développement opérationnel de zones d'activités prioritaires viendra bientôt étoffer l'action économique régionale, au même titre que l'exploitation du réseau TGV et du statut métropolitain de la conurbation Metz-Nancy.

Mais, à nouveau directement touchée par la crise, l'économie lorraine gagnerait à réorienter ou à rationaliser ses outils d'intervention, qui forment une batterie de qualité, mais peu coordonnée.

16. MIDI-PYRENEES (note globale : 3,7) : un réel souci d'équilibre des territoires et des outils puissants d'aide aux PME

Région soutenue par les vents porteurs de l'aéronautique pour une attractivité naturelle favorable, Midi-Pyrénées s'est explicitement dotée d'un projet de territoire visant à compenser les disparités infra régionales.

La partie moderne et immergée dans l'économie mondiale de la Région bénéficie en effet :

- des trois puissants pôles de compétitivité,
- de l'appareil régional de R & D, de diffusion technologique et d'enseignement supérieur,
- des outils anciens et efficaces de capital-risque (IRDI, Aerofund, notamment) et de l'appui de l'agence de développement MDE,
- des opportunités immobilières offertes par les quatorze zones d'activités d'intérêt régional,
- des appuis à l'embauche et aux reconversions de salariés,
- du soutien à l'exportation.

C'est donc en direction des PME que s'oriente l'effort de rééquilibrage en faveur des villes moyennes et des territoires ruraux.

Les contrats d'appui, largement déployés, matérialisent cette priorité dans une logique de plus en plus orientée « projets ». Leur volet export est particulièrement mis en lumière ; une dimension environnementale s'y est adjointe progressivement. Les procédures d'appel à projet ont jusqu'ici constitué le levier essentiel en direction des bénéficiaires potentiels de ces aides.

Aujourd'hui, avec l'arrivée de la crise, la Région doit réfléchir en priorité à :

- **doter son action économique d'un volet plus défensif : entreprises en difficulté par exemple ;**
- **activer son approche des entreprises, en la rendant plus directe, de façon à encourager ou à accélérer la génération de projets nouveaux ;**
- **réfléchir aux moyens de soutenir l'économie « vivrière », jusqu'ici quasi absente de ses préoccupations d'économie bénie des dieux…**

17. NORD-PAS-DE-CALAIS (note globale : 3,6) : cohérence et puissance des outils, au service d'une vision concertée et fédératrice des actions économiques et sociales

Ambitieuse sur :

- la création d'entreprises, y compris artisanales,
- les pôles de compétitivité (au nombre de six) et autres pôles d'excellence (au nombre de neuf),
- l'innovation et sa diffusion,
- l'appui à l'exportation.

la Région s'appuie en outre sur des spécificités fortes constituées de longue date :

- outils de capital-risque et d'accompagnement financier des entreprises (Finorpa),
- présence d'une économie sociale et solidaire ancrée dans le tissu régional,
- collaborations frontalières,
- capacité métropolitaine de sa capitale régionale.

Elle a, par ailleurs, défini la philosophie de son intervention, dans une vision fédératrice, regroupant l'ensemble des acteurs du développement économique et social du territoire.

Face à la crise, il pourrait manquer d'un dispositif d'approche directe des entreprises et de soutien à leurs difficultés. Une action spécifique sur les entreprises de services pourrait également trouver du sens.

D'autre part, l'économie « vivrière », sur un territoire encore pauvre en grande partie, mérite d'être encouragée.

18. PAYS DE LA LOIRE (note globale : 3,5) : une dominante partenariale dans l'action, qui privilégie les filières existantes, au détriment de secteurs en émergence

La Région a récemment amplifié, de façon parfois spectaculaire (grand emprunt régional !!!), une action préalablement définie comme devant venir en appui aux filières constituées.

S'appuyant sur sept pôles de compétitivité, et autres clusters, et sur une réelle tradition partenariale de la part des principaux acteurs économiques, son action a, dans un premier temps, privilégié l'accompagnement à la croissance :

- aides à l'exportation,
- soutien au recrutement, notamment sur les compétences en tension,
- compétitivité au sens large.

Des points faibles apparaissent toutefois sur :

- la création d'entreprises, accompagnée sans originalité spécifique,
- les entreprises en développement dès lors qu'elles ne ressortent pas d'une filière ou d'une action collective,
- les outils d'appui financier, notamment le capital-risque,
- l'attractivité intrinsèque de la Région : image, identification internationale, immobilier ou foncier d'entreprises, appareil touristique (actions en cours de définition et structuration).

Le nombre d'entreprises aidées peut s'en ressentir négativement. Dans le même ordre d'idées, les secteurs les plus émergents, non encore constitués en filières ou incapables encore d'actions collectives, pourraient passer au travers des mailles de ces filets.

L'économie « vivrière » n'est quasiment pas éligible aux dispositifs de soutien régionaux : ceci pourrait également s'avérer fâcheux.

La crise a vu la Région réagir de façon très dynamique : émission obligataire, volet destiné aux difficultés de trésorerie des entreprises.

Aller plus loin supposerait une action plus directe et reposant moins sur les actions collectives.

19. PICARDIE (note globale : 2,5) : une politique d'incitation à l'action collective, qui risque de manquer de répondant en temps de crise

Partant de ses handicaps marqués – faible niveau de formation, fort taux de chômage, déficit d'image, centrage sur l'industrie traditionnelle en recul –, la Région a défini une politique essentiellement palliative :

- encouragement à l'innovation et à la mise en réseau des entreprises,
- promotion des actions collectives et des réflexions sectorielles,
- amélioration de l'attractivité des territoires,
- soutien aux entreprises en difficulté.

Rattraper le retard prendra du temps, en l'absence d'outils puissants :

- de capital-risque, et plus généralement, de financement des entreprises,
- d'outils de maîtrise foncière ou immobilière (malgré la présence de nombreuses friches industrielles ou militaires),
- d'agence de développement de taille critique significative, capable d'une action directe envers les entreprises, et d'un rayonnement international,
- d'appareil consistant en matière de R & D.

Un indéniable effort est en route, mais à cette date, la Région continue de bénéficier en priorité de programmes étatiques de revitalisation. Encore ceux-ci s'adressent-ils essentiellement à un seul département, l'Oise, aspiré dans l'orbite d'attractivité de la région parisienne.

20. POITOU-CHARENTES (note globale : 3,0) : une action centrée sur un nombre d'axes étonnamment restreint

Orientée vers des priorités connexes au développement économique :

- la création d'une dynamique de « croissance verte »,
- un effort décisif en matière de formation et d'éducation,

l'action économique régionale s'est vue adjoindre un volet spectaculaire en raison de la crise, symbolisé par l'engagement (courageux mais aléatoire) sur le dossier Heuliez de sauvetage d'une entreprise emblématique.

Déjà, auparavant, un effort réel avait également été conduit pour :

- regrouper et marketer les aides régionales (les « Cordées ») afin de leur donner une lisibilité et une maniabilité propices à leur appropriation par les TPE,
- définir une capacité de reconversion de bassin en difficulté (Châtellerault notamment),
- exprimer une aide à cinq filières palliant la quasi-inexistence de pôles de compétitivité (un seul),
- attribuer une capacité en transferts de technologies.

Reste des carences importantes dans cette panoplie, avec peu d'actions ou de moyens :

- en matière d'attractivité territoriale et d'image globale de la Région,
- en matière d'accueil des entreprises,
- en dispositifs de développement des entreprises,
- *a fortiori,* en accompagnement financier.

Le volet environnemental, très complet, ne compensera pas à lui seul les faiblesses constatées en matière d'action économique classique.

La question de l'économie « vivrière » se trouve posée de façon directe dès lors que la crise paraît devoir perdurer.

21. PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR (note globale : 4,1) : une action large et souvent innovante, mais avec un point faible sur le volet compétences

Appuyée sur des atouts indéniables et souvent méconnus :

- un très grand nombre de pôles de compétitivité : dix !
- une attractivité territoriale de renommée internationale, renforcée par l'héliotropisme naturel aux populations de cadres,
- trois des dix plus grandes villes françaises,
- une puissance universitaire de premier plan,
- une capacité en capital-risque largement suffisante,

la Région a défini une politique qui se distingue par son caractère complet et souvent innovant.

Naturellement forte sur les domaines de l'attractivité territoriale, l'innovation, les filières touristiques et de services aux personnes, cette politique a été exprimée en réponse au défi du chômage, aggravé par la sous-qualification d'une partie de la population et par son accroissement démographique marqué.

Elle tente également de concilier industries d'avenir et développement durable (sur un territoire que ses caractéristiques rendent particulièrement exposé au réchauffement climatique). Cette intégration de la dimension de développement durable est l'une des réussites marquantes du dispositif d'aides de la Région.

Toutefois, l'aspect emploi (y compris dans sa dimension défensive de sécurisation des parcours professionnels) semble avoir été priorisé par rapport au volet compétences, ce qui peut s'avérer nocif à terme.

L'essentiel de l'innovation a été traduite dans la politique des Prides, concrétisant conjointement :

- un soutien aux filières,
- un soutien aux territoires dans une logique de solidarité,
- un appui direct au développement des entreprises.

Pour poursuivre et parachever cette trajectoire, un enjeu fort apparaît toutefois de façon croissante, nécessitant :

- la localisation des possibilités foncières et immobilières,
- les dispositifs de transport,
- tout ce qui peut optimiser le lien entre « activité économique – habitat – compétences ».

D'autre part, le risque d'une fracture entre « *économie high-tech à hauts potentiels* » et « *économie vivrière low tech* » restera un soubassement constant de l'action économique et politique au sens large de cette Région.

22. RHÔNE-ALPES (note globale : 4,6) : une action large soutenue par une vision claire et équilibrée des priorités offensives et défensives, mais trop peu d'approche directe des projets d'entreprises

Le souci d'équilibre entre :

- activités anciennes, à défendre et à accompagner,
- et activités nouvelles, à promouvoir

est au cœur des analyses et de l'action de la Région en matière économique.

Ce souci s'est également exprimé dans sa politique de formation et d'emploi, avec un volet en direction des salariés d'entreprises en restructuration et un volet sur la formation dans les entreprises.

Sur cette base, Rhône-Alpes a souhaité orienter son intervention économique vers la promotion :

- de tout ce qui améliore et accroît la vision stratégique des secteurs et des entreprises,
- de tout ce qui concourt à l'innovation (11 pôles de compétitivité irriguent le tissu régional en la matière),
- des leviers d'amélioration de l'autonomie stratégique des entreprises,
- de l'exportation et, plus généralement, de l'internationalisation des entreprises.

La Région a par ailleurs choisi un principe de priorité à l'action collective, excluant quasi inconditionnellement les aides directes aux entreprises.

La prise en charge de la première dépense, selon six axes prioritaires, représente un mode d'action original, incitatif et performant.

Les points faibles de cette action et de cette position de « stratège », selon lesquelles la Région déploie son intervention, ne sont pas nombreux. On dénombrera tout de même :

- un dispositif assez banal sur la création d'entreprises,
- une attention encore résiduelle aux questions environnementales,
- l'oubli de la dimension de l'économie « vivrière ».

Mais, principalement, la forme d'action peut toucher bientôt ses limites :

- **Quid des territoires ou des filières réticents à l'action collective ?**
- **Quid des entreprises n'appartenant pas à une filière constituée ?**
- **Quid des projets d'innovation concurrentielle, par nature non mutualisables ?**
- **Comment justifier de l'absence d'approche directe des entreprises, notamment au moment où la crise risque de les encourager ou de les forcer au repli sur soi ?**

... POUR UN RENOUVELLEMENT DES PRATIQUES DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE LOCAL

Sur la base de cette lecture de l'action économique des régions, nous vous proposons dix recommandations dans le cadre du mandat régional qui vient de s'ouvrir.

LES 10 RECOMMANDATIONS DE SÉMAPHORES

1. **Orienter une majorité de l'action économique régionale vers « l'économie endogène »** et, notamment, l'économie dite « vivrière », non délocalisable et porteuse de l'essentiel des emplois.
2. Privilégier les dimensions de **génération de projets et d'identification de besoins**, ce qui passe par des **dispositifs actifs, de diagnostic/appui/conseil aux PME**.
3. Incorporer aux programmes économiques **des phases d'action temporaires**, sous forme de **campagnes annuelles** ou d'**actions « coup de poing »**, favorisant l'expression de besoins ou de projets et leur formalisation pour instruction, diminuant ainsi les risques d'effet d''aubaine.
4. Privilégier la **distribution directe des aides**, pour accroître leur visibilité et leur effet mobilisateur.
5. Réserver une part de l'action économique régionale à la conception et à la proposition de **services et démarches mutualisés**, sur parcs immobiliers pour les services matériels (énergie, gestion environnementale, logistique, etc.) et, plus largement, pour les services immatériels (gestion territoriale des RH, appels d'offres, etc.).
6. Définir des **programmes** (permanents ou temporaires) **d'appui territorial infra-régional**, pour venir en aide aux portions déshéritées du territoire. Inclure, le cas échéant, ces programmes dans des coopérations frontalières.
7. Accroître la visibilité, l'attractivité et, *in fine*, l'efficacité des actions en les insérant dans une démarche d'ensemble avec des objectifs précis et une philosophie d'action explicite, objet d'une **forte communication** en direction des populations autant que des milieux économiques. Encourager les **phénomènes d'émulation** (appels à projets, concours, etc.).
8. Inclure un **volet « développement et gestion des compétences »**, à forte teneur en anticipation, dans l'ensemble de l'action économique régionale.
9. Retenir deux à trois **actions à caractère de pari sur l'avenir**, bénéficiant d'un soutien particulier (surpondéré par rapport à leurs effets immédiats sur l'emploi et le développement économique), aptes à **renouveler et structurer le tissu économique**.
10. Participer au mouvement d'adaptation environnementale de l'appareil économique, par le biais de **programmes de soutien à la création (ou l'adaptation) d'emplois et au développement de procédés et de produits éco-responsables**.

Ces dix recommandations s'inscrivent dans une proposition plus large d'un renouvellement des pratiques en matière de développement économique local (DEL), qu'il soit régional ou infra-régional.

En effet, les outils et pratiques actuelles du DEL ont été élaborés, de façon dominante, par et pour des périodes de *« beau temps »* ; la période récente montre qu'ils ne sont adaptés, ni à une période de crise et de défense du tissu économique existant, ni à une problématique de ressources rares (et plus généralement de développement durable).

Les tropismes, sur lesquels ces outils et pratiques ont reposé, ont au mieux épuisé leurs effets, au pire produit leurs effets pervers.

Ceci vaut pour les contenus : préférences systémiques pour le capital-risque, pour la prospection exogène et l'attraction de nouvelles implantations (par définition extra-territoriales dans leur conception stratégique) et pour la *« high tech »*…

Ceci vaut aussi pour les modes d'intervention :

- préférences systémiques pour la création d'outils pérennes, institutionnels et pour les logiques d'aides sur catalogue, distribuées en *« guichets passifs »* ou déléguées à des institutions du territoire ;
- faible, voire absence, de dimension d'appui-conseil et de dimension collective.

Rénover le DEL, c'est d'abord repenser cette hiérarchie des préférences comme les 10 recommandations de Sémaphores le proposent au niveau régional : **prioriser la *« musculation »* du tissu existant d'entreprises** (développement endogène), **privilégier les outils financiers** non intrusifs et à effet de levier (prêts participatifs sans garantie ; subventions), **actionner des *« opérations coup de poing »***, en complément de l'action institutionnelle au long cours, **investir sur l'appui-conseil** et l'accompagnement à la réalisation de projets et non plus seulement sur l'instruction-validation de projets (propices à *« effet d'aubaine »* et concentrant les aides sur les mêmes entreprises), fournir un réseau dense de services à prix aménagés par mutualisation, etc.

Une telle ambition de renouvellement de l'action économique n'est ni simple, ni spontanée à concrétiser. Au contraire, nous avons identifié six chantiers de rénovation à mener de front.

REPENSER LA STRUCTURATION DE L'ÉCONOMIE RÉGIONALE DANS SA GLOBALITÉ

L'économie régionale se structure selon deux axes bien différenciés :

- l'axe de *« l'économie de masse critique »* : il regroupe toutes les activités insérées dans une compétition mondialisée (ou *a minima* nationale), nécessite, pour se développer, de lourds moyens (R & D, investissement, fonds propres) et est porteur de risques endémiques de localisation/délocalisation des centres de décision et de production ;
- l'axe de *« l'économie vivrière »* : il regroupe toutes les activités liées au territoire et ne se déployant généralement pas au-delà (ou alors par essaimage d'autres implantations sur d'autres territoires), nécessite peu de moyens (R & D, investissement…), est faiblement sujet à des problématiques de localisation, mais son développement suscite de forts besoins d'animation de réseau, d'appui-conseil et de mutualisation de services.

Alors que les deux axes existent, l'essentiel de l'action économique est allée aux politiques de filières ou à certaines typologies de projets et d'entreprises (on pense à l'attractivité, indéniable ces dernières années, pour les entreprises des secteurs dits high-tech), sans considérer ou presque la pertinence de leur implantation. Le paradigme implicite était que ces projets trouveraient à s'épanouir où qu'ils soient, par une sorte de magie intrinsèque.

Il est donc **nécessaire de réévaluer la notion d'économie vivrière** par le biais de diagnostics pour en déduire les actions économiques à mener.

MIEUX ARTICULER DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Ce chantier est intimement lié au précédent et aux effets induits par la polarisation des pratiques du DEL vers les politiques de filières.

Car laisser faire les dynamiques de concentration des activités économiques (ce que sont de fait, les filières), d'une part, et l'attractivité des bassins de vie, d'autre part, risque de conduire à des concentrations fâcheuses et contreproductives pour le territoire, mais aussi pour ses acteurs. Ces coûts ou surcoûts sont d'ordre écologique ou s'expriment en explosion du coût de la ressource foncière ou encore en dégradation de la qualité de vie (embouteillages, nuisances, saturation de l'espace et des moyens de transports collectifs). D'autant que l'ajustement spontané des compétences aux besoins économiques relève du pari angélique et c'est sans parler des risques de délocalisation des centres de production ou/et de décision qui deviennent élevés, comme la crise récente l'a encore montré.

Un autre paradigme consisterait à dresser la carte des infléchissements souhaitables des lieux d'implantation ou de développement des activités économiques, d'une part, et des populations, d'autre part. Il s'agit de jouer sur l'ensemble de la palette des modes d'organisation du travail et des modes de transports et de communication (palette qui s'est considérablement élargie, avec les nouveaux moyens de communication et d'échange numériques). Il est question aussi de mixer attractivité des territoires et présence d'activités, en lien avec les caractéristiques de la population présente (ou susceptible de s'implanter).

Les modes d'action économique sont alors divers : une politique d'aide à l'équipement en moyens modernes de communication (salles de visioconférence ; haut débit ; services de livraison rapide ; salles de télétravail avec services bureautiques centralisés ; transports *« pendulaires »* cadencés ; etc.), afin de susciter ou de favoriser l'activité tertiaire en zone rurale ou rurbaine, par exemple, ou encore en vue d'impulser, d'organiser et d'accompagner des pans entiers de *« l'économie vivrière »* (services à la personne ; prise en charge de résidences secondaires ; location de moyens de transport en libre-service ; distribution de produits agroalimentaires en circuit court ; centres de services industriels ; éco-BTP ; etc.).

Certaines activités économiques seraient alors encouragées, non en tant que telles sur l'ensemble d'un territoire régional par exemple, mais dans certains types de territoires, afin d'en désengorger d'autres (le littoral en Région Paca, par exemple, ou les zones frontalières de Genève et du Luxembourg) ou pour en éviter le dépeuplement.

DÉBATTRE DES QUESTIONS DE GOUVERNANCE

Un territoire a besoin de deux gouvernances imbriquées :

- une **gouvernance des acteurs économiques** agrégeant ultérieurement les acteurs périphériques : universités, autres établissements d'enseignements, etc.
- une **gouvernance politique** organisant l'intervention des acteurs publics territoriaux : collectivités territoriales et services déconcentrés de l'État.

Si la première ne se décrète pas et doit s'apprécier au cas par cas selon des considérations de leadership et d'implication personnelle des socioprofessionnels concernés, une question est toutefois essentielle : le leadership des questions de développement économique doit-il relever des acteurs économiques ? La réponse par l'affirmative n'est pas toujours entendue car elle ne fait pas consensus.

Si la seconde se prête à toutes les préférences politiques (jacobines ou girondines), les questions essentielles sont celles, d'une part, de la capacité d'élaboration d'un projet qui dépasse *« le catalogue des intentions »* conduisant au saupoudrage et celle, d'autre part, d'animation en évitant la surdétermination de tel ou tel chef de file et en favorisant la communication maximale en direction des populations et acteurs économiques.

Enfin, dans un système de gouvernance qui resterait néanmoins complexe, la capacité d'élaboration dans un temps court d'actions temporaires, *« coup de poing »*, sera un enjeu primordial d'un DEL rénové.

CONSTRUIRE L'ÉVENTAIL DES MOYENS D'ACTION ÉCONOMIQUE

Par quels moyens agir ? Selon quel mode ? La question n'est pas technique, comme on pourrait le croire de prime abord. Elle engage des choix politiques lourds. Ce faisant, ce chantier est intimement lié au précédent.

Il est intéressant de passer en revue de façon schématique quatre modes principaux d'intervention publique en matière d'économie : **régulation** (pour l'essentiel le mode d'intervention des régions qui a l'avantage d'être garant des moyens, mais souffre d'être peu curatif et d'avoir une visibilité réduite) ; **abondement** (mode d'intervention de l'État, particulièrement adapté aux grands projets d'infrastructure par exemple, il ne convient pas aux actions dans l'urgence) ; **intervention directe** (sous forme de subventions, prêts, capital : ce mode a l'avantage de l'action immédiate et directement perceptible, mais les risques notamment de surcoût existent) ; **incitation/impulsion** (essentiellement sous forme d'aides fiscales ou d'aides conditionnées, ce mode d'intervention a pour défauts principaux de susciter des effets d'aubaine et de déboucher souvent sur des sous-consommation des aides initiales) ; enfin **délégation** (ce mode procède de l'opportunité à court terme : il épargne les risques d'institutionnalisation et, au prix d'un surinvestissement maîtrisé, de courte durée et totalement réversible, il peut atteindre des objectifs, à condition que ceux-ci soient limités dans le temps. Il sied aux opérations *« coup de poing »*, à forte visibilité politique, mais suppose que des services institutionnels pérennes aient capacité à en prendre le relais lors du *« retour à bonne fortune »* du territoire, dans une logique de *« retour d'expérience »,* voire de transfert de compétences en bonne et due forme).

Le **chantier ouvert** est moins celui du choix exclusif d'un mode privilégié d'intervention que celui de la **construction de l'éventail global des outils** et, en son sein, des **conditions d'une bonne articulation des outils entre eux**.

PRÉSERVER LES COMPÉTENCES ET LES SAVOIR-FAIRE

Dans l'analyse des territoires en difficulté, intervient toujours la notion d'industries en déclin, que celle-ci relève de la péremption d'une technologie ou d'une concurrence insoutenable sur les coûts. Dans tous les cas, intervient alors à la frontière de l'action économique la difficile notion de savoir-faire et de compétence individuelle et/ou collective.

En effet, aucune activité constituée n'est exempte de savoir-faire spécifiques, qui sont comme autant d'atouts immatériels du territoire. Cette *« vérité »* supporte le test d'une observation empirique : dans de nombreux cas, alors même que l'application première et principale de cet ensemble de savoir-faire périclite inexorablement, une part du redéveloppement s'opère sur une nouvelle greffe des mêmes savoir-faire (deux exemples marquants : Matra Romorantin autour du véhicule électrique, Romans et la reconversion de la chaussure féminine vers la chaussure d'escalade).

Il est de l'intérêt du territoire, mais aussi de la bonne gouvernance économique, de maintenir par tous les moyens une sorte de *« greffon »,* issu des savoir-faire spécifiques développés par l'activité historique d'un territoire. Ce qui pourrait sembler relever de la stricte nostalgie ou de l'acharnement thérapeutique ressort en fait de l'anticipation économique la plus sage.

Ce qui se joue là, en effet, c'est la courbe de vie ainsi que le processus d'extériorisation et de valorisation des savoir-faire. Des actions qui mobilisent les acteurs du territoire dans des projets finalisés/dédiés de gestion prévisionnelle des emplois et compétences territoriales (GPECT) devraient, là, amener des sources d'innovation en matière de dynamisation économique.

ACCENTUER LA CONTRIBUTION D'AUTRES APPORTS AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, QUE SONT LA CULTURE, L'ARTISANAT, LE TOURISME ET L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE

Le développement économique est d'abord centré sur les activités d'entreprises industrielles, commerciales ou de services. Les activités administratives contribuent également, et parfois fortement, au développement d'un territoire, mais selon un processus de décision sur lequel les moyens d'actions (et les modes d'influences) sont hors de portée des acteurs usuels.

Néanmoins, il convient de souligner la contribution additionnelle d'autres activités au développement local, y compris vu sous l'angle de leurs retombées directes et effets d'entraînement sur l'activité économique.

Quatre sphères d'investissement, dont l'apport additionnel est démontré, semblent aller croissantes :

- **culture**. Le territoire peut amplifier un embryon initial, créer de toutes pièces un événement ou une institution en valorisant une activité ou une tradition présente sur le territoire, voire en innovant radicalement, soutenir une filière d'enseignement spécialisée en lien avec cet investissement – Angoulême et la BD, Arles et la photographie –, valoriser un site naturel ou bâti spécifique, accueillir une annexe d'un établissement national ou international prestigieux – le Louvre à Lens, le Centre Pompidou à Metz, le Guggenheim à Bilbao ;
- **tourisme.** À la fois une vérité d'évidence et une zone de sous-investissement des territoires qui laissent, soit à la sphère privée, soit à l'État, le soin de la dynamisation. Les territoires gagneraient à le considérer comme un investissement systémique, essentiel par ses retombées directes (consommation, emploi, effets d'entraînement, effets d'image et d'attractivité) et par sa contribution à un écosystème qui mêle et adjoint culture, tourisme, artisanat, voire enseignement et qualité de vie ;
- **artisanat.** Secteur par nature privé, indépendant et éparpillé, l'action publique locale peut être d'un grand appui et sa pérennité constitue un atout pour l'emploi local. Parmi les initiatives possibles : accompagnement par l'apprentissage et la formation ; soutien à la modernisation, par le montage d'opérations coordonnées fournisseurs/artisans, autour des nouveaux matériaux et méthodes, par exemple, appui à la promotion commerciale, commande publique ;
- et… **le cas particulier de l'économie sociale et solidaire.** Ce secteur peut-il être un élément d'attractivité du territoire ? La question, bien que marginale, mérite d'être posée. Elle peut s'avérer un atout pour des territoires ruraux enclavés, à activités agropastorales ou forestières anciennes et traditionnelles ou pour des territoires vieillissants, aux problématiques affirmées en matière de santé et de services à la personne. L'appel à projets coopératifs ou associatifs peut alors être tenté en instituant une aide initiale de type mise à disposition de moyens (foncier, immobilier) et commande publique.

Les recommandations de Sémaphores...

Pour conclure, on ne prétendra pas ici avoir énoncé de façon exhaustive la totalité des enjeux et des chantiers à traiter. Toutefois, nous vous dressons plusieurs pistes pour construire une nouvelle étape dans le domaine du développement économique que l'on pourrait caractériser en une formule : un DEL intégrateur, fondé dans une logique de développement durable et d'économie de ressources rares.

SÉMAPHORES

UNE SOCIÉTÉ DU GROUPE ALPHA

Sémaphores est un cabinet de **conseil en développement économique**, depuis près de quarante ans (Charbonnages de France et sidérurgie). Il accompagne les acteurs publics et les entreprises sur les territoires pour les aider à relever les défis économiques, sociaux, humains, urbains et environnementaux auxquels ils sont confrontés.

Nos principales missions sont :

- **Instruction et aide au financement des projets créateurs d'emplois** : revitalisation de territoires ; essaimage et création-reprise d'entreprise ; prospection d'entreprises et développement exogène ; appui-conseil aux PME.
- **Conseil et assistance à maîtrise d'ouvrage AMO auprès du secteur public** – habitat, finances publiques, aménagement, environnement, mutations et transformations des territoires ou services –.
- **Audit et assistance à la gestion comptable et financière pour les collectivités locales**, leurs partenaires et satellites (société d'économie mixte, régie, GIP, établissement public, DSP, logement social…).

Avec, pour ambitions :

- Initier une dynamique économique responsable sur les territoires.
- Accompagner le développement économique, social et écologique des territoires.
- Favoriser la sécurisation des parcours et le retour à l'emploi.
- Donner sa pleine efficacité à la gouvernance publique.

Sémaphores est doté et gère un fonds d'intervention de 20 M€ pour répondre aux enjeux de développement économique.

Les compétences et les savoir-faire des équipes Sémaphores (590 collaborateurs) sont aujourd'hui bien reconnus :

- Une réelle pluridisciplinarité, l'habitude des engagements de résultats.
- Une capacité à parler aussi bien le langage des entreprises que celui des collectivités locales.
- Des équipes réparties sur tout le territoire national, pour une véritable intervention de proximité et d'efficacité.

Sémaphores est une société du **Groupe ALPHA** (1 240 collaborateurs), spécialisé dans les relations sociales et le développement local.

SÉMAPHORES
13, rue Martin Bernard – 75013 PARIS – Tel : 01-53-62-70-00

Projets d'entreprises :
Directeur du développement : alexandre.denurra@semaphores.fr

Développement des territoires
Directeur du développement : joël.krikorian@semaphores.fr